D I S S E R T A T I O N

zur Erlangung der Würde des

'd o c t o r r e r u m p o l i t i c a r u m'

der Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

der Universität Bamberg

W o h l f a h r t s s t a a t

u n d F ö d e r a l i s m u s

i n d e r S c h w e i z

Vom 'kantonalen' zum 'eidgenössischen' Wohlfahrtsstaat ?

Historische Analyse der Kompetenzverteilung
zwischen Bund und Kantonen im Bereich sozialer Wohlfahrt.

vorgelegt
von

Helmut Puttner

1983

UNIV. LIBRARY REG.

Der Föderalismus ist in der Schweiz mehr als eine Institution: Er ist eine der Daseinsgrundlagen.

(Leonhard Neidhart)

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT 1

STRUKTURIERUNG DER THEMATIK 6

TEIL A: ZUR THEORIE DES WOHLFAHRTSSTAATES 12

1. Das Wesen des Wohlfahrtsstaates 12

2. Sozioökonomische Entstehungsdeterminanten und Aktionsfelder des Wohlfahrtsstaates 15
2.1 Soziale Sicherung als Einkommenssicherung 15
2.2 Gesundheit 23
2.3 Bildung 24
2.4 Wohnen 30

3. Transformation sozialer Probleme in politische Handlungsstrategien - politische Mobilisierungsprozesse und ihre Träger 31

TEIL B: FÖDERALISMUS IN DER SCHWEIZ 35

4. Föderalismus als politisches Strukturprinzip 35
4.1 Verfassungsgeschichtliche Synopsis 35
4.2 Begriff, Zielfunktionen und Institutionen des Föderalismus 39
4.3 Föderalismus in seiner verfassungsrechtlichen Dogmatik als Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen 43
4.3.1 Einzelkompetenzen der Kantone gemäß der Bundesverfassung 49
4.3.2 Wahrung kantonaler Kompetenzen durch Nichtgebrauch besonderer Kompetenzkompetenzen des Bundes 52
4.3.3 Begründung kantonaler Kompetenzen durch Delegation von Bundeskompetenzen 55
4.4 Die Gemeindeautonomie als Wesensbestandteil des Föderalismus? 56
4.5 Schaubildartige Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in der Schweiz 58

TEIL C: HISTORISCHE ANALYSE DES SCHWEIZERISCHEN WOHLFAHRTSSTAATES 61

5. Sozioökonomische und politische Bedingungen für die Entstehung des helvetischen Wohlfahrtsstaates 61
5.1 Industrialisierung in der Schweiz 61
5.2 Urbanisierung in der Schweiz 64
5.3 Demokratisierung als Transformation sozialer Forderungen in wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten bzw. Programme 68
5.4 Einschätzung der makrosoziologischen Determinanten Industrialisierung, Urbanisierung, Demokratisierung im Hin-

blick auf die Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsfahrtsstaates 73

6. Institutionelle Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates 81
6.1 Vorstrukturierung 81
6.2 Soziale Sicherung und Gesundheit als institutionelle Entwicklung 82
6.2.1 Phase I (ca. 1860 - 1890): Vorläufer, Ursprünge und teilweise noch vorwohlfahrtsstaatliche Sicherungsformen bis hin zum 'liberalistischen Bruch' 83
6.2.2 Phase II (1890 - 1918): Die Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaates als 'zaghafter' Beginn 91
6.2.3 Phase III (1918 - 1945): Zwischenkriegszeit und 'moderater Ausbau' 105
6.2.4 Phase IV (1945 - 1984): Enormer Ausbau, innere Konsolidierung, Schaffung mehrerer neuer Sozialwerke bis hin zum voll entwickelten modernen Wohlfahrtsstaat, Anpassung an den westeuropäischen Standard im Bereich der sozialen Sicherung 116
6.2.5 Zur Geschichte des Fürsorgewesens in der Schweiz 147

7. Das schweizerische Bildungswesen 159
7.1 Pionierleistungen der Schweiz im Bildungswesen 159
7.2 Die institutionelle Entwicklung des Bildungswesens seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 162

8. Das schweizerische Wohnungswesen 184
8.1 Vorbemerkung 184
8.2 Die Geschichte des Wohnungswesens in der Schweiz 186
8.2.1 Mieterschutzpolitik 186
8.2.2 Die soziale Wohnbauförderung 196

TEIL D: ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNISSE 206

9. Der Föderalismus als strukturbestimmendes und retardierendes Element in der Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates 206

10. Exkurs: Das Milizsystem als ein Instrument zur Erhöhung der Polyvalenz im schweizerischen Wohlfahrtsstaat 216

LITERATURVERZEICHNIS 219

VORWORT

"Die Schweiz steht im Rufe der geistigen Verspätungen. 'Erneuerungen' aus der Welt kommen erst hinterher an die Schweizer Ohren und in die Aktivität der Eidgenossen. Es ist, als ob allen Hereinwandernden der Bergschritt aufgezwungen würde" (1). Dieser 'helvetische Bergschritt', mit dem zunächst einmal jegliches Feuer einer innovativen Idee auf Sparflamme gebracht, jegliches Tempo gesellschaftlicher Wandlung abgebremst, mit dem das Neue auf das Normale, auf das Pragmatische zurückgestutzt wird, scheint eine Lebensmaxime, ein Handlungsimperativ, nicht zuletzt ein Dogma helvetischer Philosophie zu sein. Doch auch im Bergschritt zeigt sich eine Bewegung nach vorn, eine nach oben gerichtete Marschrichtung, ein wenn auch gebremster Drang zum Fortschritt, zur Innovation, ein, um beim Bild zu bleiben, zielgerichtetes Bemühen zum Erreichen des Gipfels. Die Ursachen für diesen 'gebremsten' Entwicklungsschritt findet man in den vielfältigen schweizerischen Gegebenheiten und Eigenarten, insbesondere aber auch in einer schweizerischen 'Lebensphilosophie', die den politischen und sozialen Einrichtungen ihren Stempel aufdrückt. Ich möchte nur einige wenige Aspekte nennen, ohne zunächst näher auf sie alle einzugehen.

Es ist dies zum einen auf geographischer Ebene die 'Kleinheit' des Landes mit seiner spezifischen gebirgigen Struktur, zum anderen die kulturelle Vielfalt, die sich insbesondere in den vier Landessprachen ausdrückt, weiterhin auf der politischen Ebene der Gestaltungsprozeß der direkten Demokratie mit seinen vielfältigen Wahl- und Abstimmungsmodalitäten, nicht zuletzt auch der ausgeprägte Föderalismus mit all seinen sozialen und politischen Implikationen. Die retardierende Wirkung des Föderalismus soll in dieser Arbeit in einem Bereich gesellschaftspoli-

---

1) Egli, Emil: Im Bergschritt (Die Schweiz), in: Kaltenbrunner, Gerd-Klaus (Hrsg.): Lob des Kleinstaates. Vom Sinn überschaubarer Lebensräume, München 1979, S. 88.

tischer Aktivität untersucht werden, in dem die Schweiz, verglichen mit dem westeuropäischen Ausland, zu den ausgesprochenen Spätentwicklern gezählt wird, nämlich auf dem Gebiet des Wohlfahrtsstaates. Der schweizerische Wohlfahrtsstaat soll dabei im Lichte föderativer Beharrung wie auch defóderativer Entwicklung betrachtet werden.

Das föderalistische Prinzip verkörpert im schweizerischen Wohlfahrtsstaat jedoch nicht allein ein retardierendes Moment, sondern auch ein spezifisches Strukturprinzip, welches ihn in seiner historischen Entwicklung von den übrigen westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten in einem weiteren Punkt unterscheidet. Der schweizerische Wohlfahrtsstaat ist vielfach aus kantonalen Vorläufern entstanden und hat in verschiedenen Bereichen sogar seine kantonale Souveränität bis heute behauptet. Das retardierende und das strukturelle Element des Föderalismus im schweizerischen Wohlfahrtsstaat bilden die beiden zentralen miteinander verknüpften Leitlinien dieser Arbeit.

Verfolgt man die gegenwärtige Sozialstaatsdiskussion, so kann man feststellen, daß darin die Forderung nach Dezentralisierung bzw. Re-Dezentralisierung bestimmter sozialstaatlicher Leistungserbringung einen hohen Stellenwert einnimmt, daß man sich damit eine Effektivierung der Sozialpolitik verspricht. "Small is beautiful - das Stichwort 'Dezentralisation' bezeichnet wohl die entscheidende Diskussionsfront, entlang deren um die weitere Ausgestaltung des Sozialstaates 'westlicher' Prägung gestritten wird" (1). Vergegenwärtigt man sich dabei gleichzeitig die sozialpolitischen Reformvorstellungen in der Bundesrepublik Deutschland, in den Vereinigten Staaten von Amerika oder vor allem auch in Frankreich, so bekommt die Thematik 'Wohlfahrtsstaat und Föderalismus'

---

1) Prätorius, Rainer: Demokratie oder Demontage; Zur Begründung der Dezentralisation in der Sozialpolitik, in: Greven, Michael Th.; Prätorius, Rainer; Schiller, Theo: Sozialstaat und Sozialpolitik. Krise und Perspektiven, Neuwied/Darmstadt 1980, S. 199.

eine aktuelle Brisanz, denn der Föderalismus ist eine institutionalisierte Form der Dezentralisierung.

Könnte nun etwa der schweizerische Wohlfahrtsstaat, der traditionell föderativ ausgerichtet ist, als eine Art Modell für die ausländischen Re-Dezentralisierungsbestrebungen gelten? Hat hier der 'helvetische Bergschritt' dazu geführt, daß die Schweiz auf dem Gebiet des Wohlfahrtsstaates vielleicht sogar eine Vorbildstellung erwerben kann, nachdem sie zuvor nicht in allen sozialstaatlichen Bereichen den Zentralisierungstendenzen des Auslandes gefolgt ist und so vor manchen Irrwegen halt gemacht hat? Ist die Schweiz nun plötzlich dem Ausland so manchen Schritt davongeeilt? Hat die Schweiz auf wohlfahrtsstaatlichem Gebiet nur einfach den direkteren Weg genommen?

Ansätze zur Beantwortung dieser Fragen liegen zum einen in einer Aufgliederung wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten nach Leistungsarten und der Analyse nach ihrer jeweiligen Geeignetheit für eine zentrale bzw. dezentrale Erbringung, und zum anderen in einer differenzierten historischen Untersuchung der Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates, der unverkennbar für bestimmte Leistungsbereiche, wie etwa die Einkommenssicherung als Teil der sozialen Sicherung, insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg, auch eine Tendenz zur stärkeren Zentralisierung zu verzeichnen hat, der aber dort, wo die personenbezogenen Dienstleistungen mehr im Vordergrund stehen, wie im Gesundheitswesen oder auch im Fürsorgewesen, dem Föderalismus seinen Aktionsspielraum belassen hat. Der Akzent dieser Arbeit liegt aber eindeutig auf dem zweiten Aspekt, nämlich der historischen Analyse und dabei ganz besonders im Hinblick auf Zentralisierung respektive föderalistischer Beharrung.

Betrachtet man die sozialpolitische Literatur in der Schweiz, so fällt auf, daß im Grunde genommen derzeit kein historischer Überblick über den Gesamtkomplex Wohlfahrtsstaat existiert. Wissenschaftliche Abhandlungen

findet man nur vereinzelt für Teilbereiche des Wohlfahrtsstaates, wobei die Sozialversicherung zumeist im Vordergrund steht. Zu nennen sind dabei zum einen die Arbeit von Sommer mit dem Titel 'Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz' (1) und zum anderen von Bandi 'Soziale Sicherung in der Schweiz' (2). Daß der Wohlfahrtsstaat als Gesamtkomplex kein Thema für eine wissenschaftliche Abhandlung ist, liegt wohl auch daran, daß in der Schweiz der Terminus Wohlfahrtsstaat eher durch den Begriff Sozialstaat ersetzt wird, und mit ihm weitestgehend nur die soziale Sicherung impliziert wird.

Damit ist auch schon angedeutet, wo mit dieser Analyse eine wesentliche Abgrenzung zu den Arbeiten von Sommer und Bandi gezogen wird, denn hier wird der Wohlfahrtsstaat als institutioneller Gesamtkomplex abgehandelt. Eine zweite Abgrenzung liegt in der dominierenden sozialwissenschaftlichen Disziplin respektive in dem zugrundeliegenden Leitmotiv. Während Sommer aus eher politikwissenschaftlicher Sicht den 'Politics-Prozeß' der Entwicklung der Sozialversicherung analysiert, versucht Bandi, ausgehend von einer institutionellen Beschreibung, die volkswirtschaftlichen Probleme der sozialen Sicherung und ihre ökonomischen Konsequenzen aufzuzeigen. In dieser Arbeit hier geht dagegen der Blickwinkel von den Verwaltungswissenschaften aus, und der Föderalismus bildet das Leitmotiv, der Grundtenor ist demgemäß stark institutionenbezogen.

Der dritte Unterschied ist jedoch von fundamental anderer Art, er liegt in einer, wenn man so will, außerschweizerischen Sichtweise. Für mich, der ich als Deutscher die Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates aus einer Fremdperspektive betrachtet habe, bedeutete dies ei-

---

1) Sommer, Jürg H.: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, Diessenhofen 1982.
2) Bandi, Till: Soziale Sicherung in der Schweiz. Institutionelle Grundlagen - Volkswirtschaftliche Probleme, Diessenhofen 1982.

nerseits die Chance, neue Einblicke in ein 'anderes' sozialstaatliches System zu gewinnen, andererseits aber auch die Gefahr, vielleicht gewisse helvetische Feinheiten oder Nuancen nicht wahrzunehmen bzw. in ihrer 'wahren' Tragweite zu erkennen. Die Entscheidung über letzteres möchte ich insbesondere dem Schweizer Leser überlassen.

Meine erste tiefergehende Bekanntschaft mit dem schweizerischen Wohlfahrtsstaat machte ich im Rahmen meiner Mitarbeit an einem internationalen Forschungsprojekt über "The Development of the Western European Welfare States after the Second World War", welches unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. Peter Flora am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz durchgeführt wurde, wobei ich zusammen mit Herrn Prof. Dr. Peter Gross den 'Welfare State Switzerland' bearbeiten konnte. Aus dieser Berührung entstand die Idee, eine eigene Arbeit über die historische Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates anzufertigen.

Es ist mir ein besonderes Anliegen, mich bei all jenen zu bedanken, die mit zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben. An erster Stelle will ich dabei Herrn Prof. Dr. Peter Gross nennen, der mir ein gewisses Einfühlungsvermögen in die schweizerischen Verhältnisse vermittelt hat, wodurch ich erst den Zugang zur schweizerischen Sozialpolitik gewinnen konnte. Bedanken möchte ich mich aber auch ganz herzlich bei Herrn Prof. Dr. Peter Flora, der mir die einmalige Chance zur Teilnahme an seinem internationalen Forschungsprojekt gegeben hat und dadurch als ein weiterer Wegbereiter für diese Arbeit angesehen werden kann. Daß der Inhalt ausschließlich vom Autor zu verantworten ist, versteht sich von selbst.

Bamberg, im Sommer 1983

Helmut Puttner

STRUKTURIERUNG DER THEMATIK

Der Wohlfahrtsstaat hat seine ersten 100 Jahre hinter sich. Dies ist Grund genug, ihn unter historischen Gesichtspunkten zu betrachten. Nach heutigem Verständnis spricht man vom Beginn des modernen Wohlfahrtsstaates im Zusammenhang mit der Sozialgesetzgebung Bismarcks im Deutschen Reich, die, ausgehend von der Kaiserlichen Botschaft, zu Beginn der 80er Jahre des 19. Jahrhunderts geschaffen wurde. Den institutionellen Niederschlag bildeten dabei staatliche Sozialversicherungen, die konzipiert worden waren, um den sozialen Risiken der Arbeitnehmer zu begegnen und bei Krankheit, Unfall und Alter Sozialleistungen zu gewähren. Zwischen der eigentlichen Begründung des Wohlfahrtsstaates durch Bismarck und seiner begrifflichen Etikettierung besteht jedoch eine relativ große zeitliche Diskrepanz, denn der Terminus Wohlfahrtsstaat wurde erst viel später geschaffen. Neben einer ersten Erwähnung im deutschen Sprachraum durch Kanzler von Papen, der im Zuge der aufkommenden Herrschaft des Nationalsozialismus im Jahre 1932 die Weimarer Republik in abwertender Weise als einen "Wohlfahrtsstaat" tituliert hatte, findet man die Ursprünge des Begriffs 'welfare state' insbesondere in Großbritannien. Als Wortschöpfer ist dabei der britische Erzbischof William Temple zu nennen, der in seinem im Jahre 1941 veröffentlichten Pamphlet 'Citizen and Churchman' diesen Terminus 'welfare state' kreiert und in die politische Diskussion eingeführt hatte: "In the place of the concept of the Power State we are led to that of the Welfare State" (1). Den realen politischen Hintergrund für diese Kontrastierung bot zu dieser Zeit der 'power and warfare state' unter der Herrschaft des Nationalsozialismus in Deutschland (2).

---

1) Zitiert nach Sleeman, John F.: The Welfare State, Its Aims, Benefits and Costs, London 1973, S. 1.

2) Vgl. Bruce, Maurice: The Coming of the Welfare State, London 1961, S. IX.

Öffentliche Verbreitung und eine Spezifizierung seines Kerns erfuhr dieser Begriff 'welfare state' jedoch erst durch die Veröffentlichung des Beveridge Reports im Jahre 1942, der dann auch nach dem Zweiten Weltkrieg zur Grundlage für die Gestaltung des britischen Wohlfahrtsstaates wurde (1). Damit hatte Lord Beveridge gleichzeitig eine neue wohlfahrtsstaatliche Tradition begründet, und so kennt man heute neben der Tradition Bismarck auch eine Tradition Beveridge.

Für Kaufmann ist der Wohlfahrtsstaat "... die politische Verfassung von Gesellschaften des privat-kapitalistisch gesteuerten Modernisierungstyps..., die die Folgeprobleme ihrer Modernisierung auf der Individualebene mit Hilfe der Einräumung von sozialen Rechten und der Schaffung bzw. Förderung von Einrichtungen zur Gewährleistung dieser Rechte zu lösen versuchen" (2).

Bezogen auf Großbritannien charakterisiert Sleeman die Substanz des Wohlfahrtsstaates wie folgt: "With the development of National Insurance, National Assistance and Family Allowances, with the setting up of the National Health Service and the extension of public educational provision, with the growth of welfare services for old people, children and families in trouble, and with the spread of the public provision of subsidized housing, it was generally felt that we had a new kind of State, a Welfare State" (3).

Dennoch gilt das Deutsche Reich unter Kanzler Bismarck als Pionier des Wohlfahrtsstaates, und die meisten westeuropäischen Staaten schufen

---

1) Beveridge Report; Beveridge, William: Social Insurance and Allied Services, Cmd 6404, H.M.S.O., 1942, 1958; deutsch: Der Beveridgeplan, Sozialversicherung und verwandte Leistungen, Zürich/New York 1943.

2) Kaufmann, Franz-Xaver: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat, Thesenpapier vom 21. Soziologentag in Bamberg 1982.

3) Sleeman, John F.: a.a.O., S. 1.

nach diesem Vorbild im Verlaufe der Zeit um die Jahrhundertwende bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges ausgeprägte Institutionen der sozialen Sicherung, welche gemeinhin als der Kern des Wohlfahrtsstaates angesehen werden.

Die Schweiz gilt im Hinblick auf die Begründung des Wohlfahrtsstaates, soweit es die soziale Sicherung betrifft, im internationalen Vergleich gewissermaßen als einer der Spätentwickler. Während die meisten westeuropäischen Staaten bereits vor der Jahrhundertwende eine staatliche Regulierung der sozialen Risiken Unfall und Krankheit kannten, wurde in der Schweiz das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz erst zu Beginn des Ersten Weltkrieges wirksam (1). Dabei existierte für den Bereich der Krankenversicherung noch nicht einmal ein nationales Obligatorium, es war den Kantonen überlassen, Beitrittsobligatorien einzuführen, und dies gilt selbst heute noch. Für die weiteren Lebensrisiken wie Alter, Invalidität und Arbeitslosigkeit wurden auf zentralstaatlicher Ebene sogar erst nach dem Zweiten Weltkrieg und teilweise erst in den 70er Jahren obligatorische Versicherungsinstitutionen geschaffen, wobei jedoch dafür auf kantonaler Ebene bereits schon früher teilweise entsprechende Gesetzgebungen vorlagen bzw. kantonale Kompetenzen in bezug auf die Konkretisierung des Obligatoriums existierten.

Der Wohlfahrtsstaat erschöpft sich jedoch nicht in der sozialen Sicherung allein. Rechnet man das Bildungswesen als einen weiteren zentralen Bereich, so gehört die Schweiz sogar zu den ausgesprochenen Pionierstaaten. So wurde auf kantonaler Ebene bereits im Jahre 1832 mit dem Volksschulgesetz des Kantons Zürich ein Obligatorium für den Sektor des Primarschulunterrichts eingeführt, und nahezu alle Kantone folgten im

---

1) Das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) wurde am 13. Juni 1911 vom Parlament verabschiedet und bekam für den Bereich Krankheit im Jahre 1914 und für den Bereich Unfall gar erst im Jahre 1918 Gesetzeskraft.

Verlaufe der Zeit dem Züricher Beispiel mit eigenen Volksschulgesetzen und entsprechenden Schulpflichten. Im Rahmen einer allgemein stärkeren Zentralisierung staatlicher Aufgaben wurde dann im Jahre 1874 mit dem Artikel 27 die Schulpflicht für den Primarunterricht auf nationaler Ebene verfassungsrechtlich kodifiziert, wobei die Konkretisierung weiterhin bis heute bei den Kantonen verblieb.

An dieser kurzen, bruchstückhaften Skizzierung der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung in der Schweiz zeigt sich neben dem zeitlichen Aspekt - die Verspätung - auch ein ganz zentrales Strukturprinzip des helvetischen Wohlfahrtsstaates, nämlich der ausgeprägte Föderalismus. Er spiegelt ein allgemeines Prinzip der Staatsorganisation der Eidgenossenschaft im Bereich sozialer Wohlfahrt wider. Die verfassungsmäßige Verankerung dafür liegt auf allgemeiner Ebene im Artikel 3 der in ihren wesentlichsten Zügen noch heute gültigen Bundesverfassung aus dem Jahre 1874. Danach sind die Kantone souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und sie üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen worden sind. Der schweizerische Wohlfahrtsstaat ist in allen seinen Bereichen von diesem föderativen Element durchsetzt. In historischer Perspektive hat er aber seit seiner Begründung einen insgesamt gesehen kontinuierlichen Verlauf zu einer stärkeren Zentralisierung vollzogen, und haben die Kantone Kompetenzen an den Bund abgegeben. Aber immer noch beherrscht föderalistisches Gedankengut weitgehend das schweizerische Staatswesen.

Ursprünglich besaß der Bund auf dem Gebiete der Sozialpolitik indes nahezu keine Ermächtigung zu legiferieren, die soziale Wohlfahrt lag fast ausschließlich im Aufgaben- und Kompetenzenbereich der Kantone und Gemeinden. Heute übt der Kanton in einigen sozialpolitischen Bereichen fast nur eine Vollzugsfunktion aus, während die Gesetzgebungskompetenz an den Bund übergegangen ist.

Die Eidgenossenschaft hat sich politisch vom Bundesstaat zum dezentralisierten Einheitsstaat gewandelt (1). Eine Aussage über den Grad dieser Entwicklung ist jedoch nur nach einer Analyse im Hinblick auf verschiedene Sektoren des öffentlichen Lebens möglich. Für den Bereich des Wohlfahrtsstaates fehlt diese Analyse jedoch noch. Die Frage, ob und inwieweit die These Hangartners von der Wandlung der Eidgenossenschaft vom Bundesstaat zum dezentralisierten Einheitsstaat auch für den Bereich sozialer Wohlfahrt Gültigkeit beanspruchen kann, wird in der historischen Analyse des schweizerischen Wohlfahrtsstaates der eine zentrale Strang sein. Föderalismus versus Zentralisierung ist also unter strukturellen Aspekten die eine Seite der Betrachtung. Die andere Seite versucht, den Föderalismus als eine erkärende Variable für die Sonderentwicklung, für das im internationalen Vergleich verspätete Erscheinen des schweizerischen Wohlfahrtsstaates zu begreifen. Dabei wird gezeigt werden, daß der schweizerische Wohlfahrtsstaat zunächst in der Souveränität der Kantone lag, daß er danach erst allmählich, wenn auch nicht vollständig, in den Kompetenzbereich des Bundes übergeführt wurde, daß er also aus kantonalen Bestrebungen hervorgegangen ist, daß der Föderalismus letztlich die Entwicklung zu einem eidgenössischen Wohlfahrtsstaat 'gebremst' hat. Als weitere wohlfahrtsstaatlich retardierende Elemente der Schweiz kommen auch noch die direkte Demokratie, der lange vorherrschende Liberalismus, die spezifische Form der Industrialisierung, die weitgehend fehlende Urbanisierung und nicht zuletzt die Resistenz und die prägende Kraft privat gestalteter Sicherungsformen wie Selbsthilfe, intermediäre Systeme, das Milizsystem, kleine Netze, Nachbarschaftshilfen etc. zur Sprache, die in der Schweiz als sehr bestimmend für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates angesehen werden müssen.

Die Arbeit gliedert sich in vier Teile:

---

1) Vgl. Hangartner, Yvo: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt 1974, S. 31.

In einem Teil A wird der Begriff des Wohlfahrtsstaates in seinem Wesen, seinen Zielen und seinen Entstehungs- bzw. Entwicklungsdeterminanten einer eingehenden Klärung unterzogen.

Im Teil B wird der Föderalismus auf theoretischer Ebene und in bezug auf die schweizerische Wirklichkeit in seiner verfassungsmäßigen Kodifizierung analysiert.

Teil C bildet den Kern der Arbeit, in ihm wird der schweizerische Wohlfahrtsstaat unter föderalistischen bzw. defóderalistischen Gesichtspunkten als institutioneller Entwicklungsprozeß betrachtet. Zur Thematik gehört jedoch nicht allein die Untersuchung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, sondern auch die Verdeutlichung der sozioökonomischen und politischen Hintergründe im Kontext der Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates, sie bilden gleichsam den Rahmen der Analyse.

Teil D bringt eine Zusammenfassung der Ergebnisse im Hinblick auf die strukturelle Dimension und das retardierende Moment des Föderalismus für den Bereich des Wohlfahrtsstaates.

Diese Abhandlung berührt verschiedene Disziplinen im Rahmen der Sozialwissenschaften, ihr wissenschaftlicher Standort ist aber insbesondere dort anzusiedeln, wo sich die Felder der Verwaltungswissenschaften, der Politikwissenschaft, der Rechtswissenschaft (Staatsrecht, Sozialrecht), der Geschichtswissenschaft (Wirtschafts- und Sozialgeschichte) und, soweit es den theoretischen Teil A dieser Arbeit betrifft, auch der Soziologie (Soziologie des Wohlfahrtsstaates) überschneiden. Der Schwerpunkt liegt jedoch, und dies soll an dieser Stelle ganz explizit hervorgehoben werden, bei den Verwaltungswissenschaften.

TEIL A: ZUR THEORIE DES WOHLFAHRTSSTAATES

1. Das Wesen des Wohlfahrtsstaates

Der moderne Wohlfahrtsstaat, der heute zu einem integralen und entscheidenden Bestandteil der institutionellen Ordnungen westeuropäischer Gesellschaftsformationen geworden ist, verkörpert eine ganz spezifische Form staatlicher Aktivität. Für Flora u.a. (1) zeichnet sich diese im Kern durch zwei Merkmale aus:

1. der Staat übernimmt eine Verantwortung für die (Um-) Verteilung und Sicherung bestimmter materieller (und kultureller) Ressourcen und Güter

2. die Interventionen gründen sich auf Rechtsansprüche spezifischer Bevölkerungsgruppen oder der gesamten Bevölkerung.

Makrosoziologisch betrachtet ist der Wohlfahrtsstaat ein allgemeines Strukturphänomen der Modernisierung, seine Entstehung ist in Verbindung mit drei zentralen gesellschaftlichen Entwicklungsprozessen zu sehen, in der politischen Entwicklungsdimension mit dem Prozeß der Staaten- und Nationenbildung, in der ökonomischen Entwicklungsdimension mit der Industrialisierung und im Bereich der Sozialstruktur in der Dimension der sozialen Mobilisierung mit der sozialen Arbeitsteilung (2). In den westeuropäischen Gesellschaften bedeutete dies die Entwicklung von Nationalstaaten mit ausgeprägter Demokratisierung sowie die Entwicklung kapitalistischer Wirtschaftssysteme mit der Schaffung ihrer spezifi-

---

1) Flora, Peter; Alber, Jens; Kohl, Jürgen: Zur Entwicklung westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten, in: Politische Vierteljahresschriften (PVS) 18, 1977, S. 707.

2) Vgl. Zapf, Wolfgang: Die soziologische Theorie der Modernisierung, in: Soziale Welt 26, 1975, S. 215.

schen Sozialstruktur (1). Politische Mobilisierungsprozesse im Rahmen der Demokratisierung und soziale Mobilisierungsprozesse im Kontext fortschreitender Industrialisierung bildeten dabei zwei grundlegende Determinanten bzw. Triebkräfte für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in funktionaler Hinsicht. Sozioökonomische Gleichheit als Ausfluß der Massendemokratisierung und sozioökonomische Sicherheit, bedingt durch den Verlust alter Sicherungsformen im Verlauf expansiver Industrialisierung, werden als die beiden fundamentalen Ziele des Wohlfahrtsstaates betrachtet.

Damit hat der Staat nicht nur eine grundlegende Transformation sowohl seiner Struktur, sondern auch seiner Funktionen und nicht zuletzt auch seiner Legitimität erfahren, der Ordnungsstaat ist zum Leistungsstaat geworden, zum Wohlfahrtsstaat. "It implies a basic transformation of the state itself, of its structure, functions, and legitimacy" (2).

Briggs sieht den Wohlfahrtsstaat als "... a state in which organised power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions - first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their property, second by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain contingencies (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to certain agreed range of social services" (3). Zentral für Briggs ist dabei die Korrektur- bzw. Ergän-

---

1) Vgl. Flora, Peter u.a.: a.a.O., S. 707.
2) Flora, Peter; Heidenheimer, Arnold J. (Hrsg.): The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State, in: Dieselben, The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick/London 1981, S. 23.
3) Briggs, Asa: The Welfare State in Historical Perspective, in: Europäisches Archiv für Soziologie 2/ 1961, S. 228.

zungsfunktion des Wohlfahrtsstaates in bezug auf das Marktgeschehen, auf das Kräftespiel des Markes (to modify the play of market forces), die er in dreierlei Hinsicht verstanden wissen will, wobei sich darin sowohl das Ziel der sozioökonomischen Sicherheit (narrowing the extent of insecurity) als auch ein gleicher Verteilungsmechanismus (all citizens without distinction of status or class) und nicht zuletzt auch Instrumente wie Mindesteinkommensleistungen (guaranteeing ... a minimum income) ausdrücken.

Wilensky dagegen legt bei seiner Charakterisierung des Wohlfahrtsstaates den Schwerpunkt mehr auf die Leistungsbereiche und die Art der Anspruchsgrundlage in bezug auf diese Leistungen von seiten der Bevölkerung, wenn er formuliert: "... the essence of the welfare state is government-protected minimum standards of income, nutrition, health, housing and education for every citizen, assured to him as a political right, not as charity" (1). Er grenzt damit den modernen Wohlfahrtsstaat von herkömmlichen, alten Formen staatlicher Intervention in sozialen Bereichen ab, indem er die grundlegende Unterscheidung von 'charity' und 'political right' explizit herausstellt, die spezifische Form des Staatsinterventionismus des modernen Wohlfahrtsstaates also mit einem politischen Rechtsanspruch von seiten des Bürgers in Verbindung bringt. Die Leistungsbereiche, wie er sie sieht, umfassen staatlich gesicherte Minimalstandards in bezug auf Einkommen, Nahrungsmittel, Gesundheit, Wohnen und Bildung; abgesehen vom Bereich Nahrungsmittel sollen sie auch für diese Arbeit die bestimmenden wohlfahrtsstaatlichen Interventionssektoren bilden.

---

1) Wilensky, Harold L.: The Welfare State and Equality, Berkeley 1975, S. 1.

2. Sozioökonomische Entstehungsdeterminanten und Aktionsfelder des Wohlfahrtsstaates

2.1 Soziale Sicherung als Einkommenssicherung

Der moderne Wohlfahrtsstaat gilt gemeinhin als Produkt der Industrialisierung und der damit verbundenen Urbanisierung, er wurde geschaffen, um den sozialen Konsequenzen dieser sozioökonomischen Entwicklungen zu begegnen. Achinger nennt drei zentrale Strukturmerkmale der Industrialisierung, die er als entscheidend für die sozialen Konsequenzen auf dem Gebiet der Arbeits- und Lebensformen und der Entstehung der sozialen Sicherung ansieht, es sind dies die Binnenwanderung, neue Formen der Arbeit und neue Formen des Einkommens (1).

Binnenwanderung

Die Industrialisierung führte in einem fortgeschrittenen Stadium zur Ausbildung ausgeprägter Industriezentren und in Zusammenhang damit zur Entstehung größerer städtischer Ballungsgebiete. Als Voraussetzung für expansive Industrialisierung galt gemeinhin die geographische Mobilität der Arbeitskraft, womit gleichzeitig die Aufgabe deren bisheriger Wohn- und Arbeitsstätten verbunden war. Die gewohnte Lebensform, die sich zumeist in der Großfamilie auf dem Lande vollzogen hatte, wurde einer neuen Lebensform, die mit der Industrie in der Stadt verknüpft war, geopfert. Diese Flucht in die Industrie basierte dabei sowohl auf Freiwilligkeit als auch auf mehr oder weniger direktem oder indirektem Zwang (z.B. in Zusammenhang mit ausgedehnten Agrarreformen).

Um die Bedeutung der sozialen Konsequenzen, die mit diesem Wechsel für den einzelnen und die Familie verbunden waren, besser begreifen zu

---

1) Vgl. Achinger, Hans: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, 3. erweiterte Auflage, Frankfurt 1979, S. 14 ff..

können, muß zunächst auf die traditionelle Lebensform eingegangen werden, die über die soziale Erscheinungsform 'ländliche Großfamilie' das Handlungsmuster des Individuums insofern bestimmte, als sie eine kollektive Solidarität verkörperte. Die bäuerliche Solidargemeinschaft war als Großfamilie Kristallisationskern für das bisherige Zusammenleben und bildete dabei eine Produktions- ebenso wie auch eine Konsumgemeinschaft, Arbeits- und Familienleben bedeuteten eine soziale Einheit. Aus dieser Solidargemeinschaft bildeten sich bestimmte traditionale Normen für das Zusammenleben heraus, aus denen familiale Pflichten und Rechte für alle Familienmitglieder abgeleitet werden konnten. Die Einheit von Produktion und Konsumtion bedeutete, daß vorübergehend oder endgültig aus dem Arbeitsprozeß ausgeschiedene Personen (Alte, Kranke, Invalide) bzw. Personen, die bisher noch nicht in den Produktionsprozeß eingegliedert gewesen sind (Kinder), über ihre bloße Mitgliedschaft in der Familie eine Absicherung gegenüber den Lebensrisiken Krankheit, Invalidität durch Unfall und Alter besaßen (1). Oft arbeiteten jedoch sowohl Kinder als auch Alte entsprechend ihren Fähigkeiten noch mit. Für Kranke und alte Menschen übernahm die Familie Hilfs- und Pflegeaufgaben, ebenso behielt der Hilfsbedürftige seinen Wohnraum und die Verköstigung, mit dem teilweisen oder völligen Ausscheiden aus dem Produktionsprozeß war kein Ausscheiden aus der Konsum- und Wohngemeinschaft verbunden, die Existenzsicherung erfolgte vollständig durch die Solidargemeinschaft.

Diese natürliche kollektive Solidarität, die in der traditionalen Familienordnung über mehrere Generationen vorhanden war, ging jedoch in der Industriegesellschaft mit ihren verschiedenen Individualisierungsformen verloren bzw. konnte in der Konstruktion der 'modernen' Kleinfa-

---

1) Das Risiko Arbeitslosigkeit existierte auf dem Land damals noch nicht in der heutigen Form, es stellt erst ein Produkt der Industrialisierung dar; in Zusammenhang mit neuen Arbeits- bzw. neuen Einkommensformen wird darauf (auf das 'neue' Lebensrisiko) näher einzugehen sein.

milie nicht mehr effektiv genug ausgeübt werden. Mit der Industrialisierung wurde eine neue Familienstruktur erzeugt, die Familie, die bisher sowohl Produktions- als auch Konsumtionsgemeinschaft war, wurde auf eine bloße Konsumgemeinschaft reduziert, denn mit dem Arbeitsprozeß in der Industrie erfolgte eine Trennung zwischen Arbeits- und Familienleben, wobei der Arbeitsbereich aus dem Familienleben ausgegliedert worden war und der Konsum sich nicht mehr auf das gemeinsam Produzierte bezog.

Der Mensch verlor somit durch diese Binnenwanderung in die Industriezentren seine gewohnte Lebensform und die Familie ihre Sicherungsfunktion bzw. der einzelne ihren Schutz. Die neue Situation des Industriearbeiters war somit gekennzeichnet durch den Verlust an Orientierung, welche ihm die traditionale Lebensform noch gegeben hatte, ebenso wie durch den Verlust an sozialer Sicherung beim Eintreten sozialer Risiken über die natürliche kollektive Solidarität. Mit diesem sozialen Wandel im Rahmen bzw. im Kontext industrieller Prozesse war nun gleichzeitig auch eine Verschiebung traditional familiärer Funktionen - wie Schutz, Erziehung und Ausbildung oder auch ökonomische Funktionen - in die Sphäre des Staates, der Schulen und der Industrie verbunden. Treibende Kräfte dazu waren insbesondere politische und soziale Mobilisierungsprozesse von seiten der erstarkenden Arbeiterschaft in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, die die 'soziale Frage' zum gesellschaftspolitischen Thema gemacht hatten. Es sollte nun vorwiegend zu einer Angelegenheit des Staates werden, diesen neu zugewiesenen Aufgaben mit entsprechenden institutionellen Vorkehrungen gerecht zu werden und über soziale Sicherungsformen den Funktionsverlust der Familie aufzufangen. Es darf jedoch in diesem Zusammenhang nicht unterschlagen werden, daß, bevor der Staat als Wohlfahrtsstaat agierte, die Arbeiterschaft zunächst versucht hatte, durch eigene Bemühungen über gegenseitige Hilfsgesellschaften (den Hilfskassen) oder in Zusammenhang mit den Fabrikherren (Fabrikkassen) den sozialen Lebensrisiken zu begegnen, und erst als

diese Formen nicht effektiv genug waren, insbesondere was die Bewältigung der großen Risiken wie Alter und Arbeitslosigkeit betraf, vermehrte Forderungen an den Staat richteten und damit den 'liberalistischen Bruch' einleiteten. Das Hilfskassen- und Fabrikkassenwesen muß demzufolge mit Fug und Recht als Vorläufer wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten betrachtet werden. Der zu schaffende Wohlfahrtsstaat mußte nun neue Formen kollektiver Solidarität künstlich erzeugen und an der Stabilisierung neuer Lebensformen mitarbeiten, um gesellschaftlichen Anomiebestrebungen zu begegnen und die Gesellschaft als Ganzes zu sichern. Diese neuen Institutionen der Sozialversicherungen sollten dabei als Kristallisationskern neuer Solidaritätsformen auf nationaler Ebene dienen, zu denken wäre dabei im speziellen an den in der Rentenversicherung praktizierten Generationenvertrag oder die allgemein der Sozialversicherung zugrundeliegenden Risikogemeinschaften.

Neue Formen der Arbeit bzw. neue Arbeitsbedinungen

Die Veränderungen in den Arbeitsbedinungen des neuen Industriearbeiters gegenüber denen des landwirtschaftlich orientierten Arbeiters betrafen insbesondere sein Verhältnis zur Arbeit, sein Verhältnis zum Arbeitgeber bzw. auch zum Arbeitsmarkt. Die sozialen Konsequenzen, die sich aus diesen fundamentalen Wandlungen für den einzelnen und damit auch für seine Familie ergeben haben, müssen jeweils im Zusammenhang mit dem oben diskutierten Aspekt des Verlustes traditionaler Sicherungsformen gesehen und verstanden werden, werden da doch zwei Seiten derselben Medaille offenbar. Aus diesen sozialen Konsequenzen werden weiterhin auch Anforderungen an einen noch zu schaffenden Wohlfahrtsstaat abgeleitet, der durch neue sozialpolitische Maßnahmen diesen neu zutage tretenden Lebensrisiken begegnen sollte.

Mit dem Übergang von der landwirtschaftlichen Tätigkeit hin zur indu-

striellen Arbeit in der Fabrik sah sich der neue Industriearbeiter einer Arbeitswelt gegenüber, die mit seinen bisherigen Erfahrungen und Fertigkeiten kaum zu vereinbaren war. Technisierung, Spezialisierung als eine neue Form der Arbeitsteilung mit neuen Qualifikationsanforderungen und Routinisierung bestimmten nun dort den Arbeitsalltag, wo vorher in vertrauter Umgebung mit vertrauten Werkzeugen von der Famlie erlernte Tätigkeiten verrichtet worden waren. Die Industriearbeit in der Fabrik brachte neue und erhöhte Belastungen und Gefährdungen mit sich, physische und psychische Ausbeutung führte zu erhöhten Krankheits- und auch Unfallraten. Bedingt durch den Verlust bisheriger traditionaler familiärer Sicherungsformen war der Industriearbeiter nun allerdings diesen verstärkt auftretenden Risiken schutzlos ausgeliefert, die beim Eintreten gleichzeitig mit einem zeitweiligen oder bei Invalidität sogar endgültigen Einkommensverlust verbunden waren. Die harte Arbeit in der Industrie führte auch dazu, daß ältere Menschen viel früher nicht mehr in der Lage waren, diesen Belastungen des Arbeitslebens standzuhalten oder daß sie überhaupt aus dem Arbeitsprozeß ausgegliedert wurden, daß auch teilweise invalid gewordene Arbeitnehmer nicht mehr in den Produktionsprozeß integriert wurden. Das Alter, die Krankheit und die Invalidität durch Unfall stellten in der Industrie somit für den Arbeiter einen ganz besonders großen Risikofaktor dar, der in enger Verbindung mit den Arbeitsformen bzw. Arbeitsbedingungen der Fabrik gesehen werden muß.

Diese Situation, die sich aus dem spezifischen Verhältnis des Industriearbeiters zu seiner Arbeit ergab, verlangte nun in einer industrialisierten Gesellschaftsordnung nach neuen, effektiven Sicherungsformen, die , wie bereits erwähnt, zunächst über gegenseitige Selbsthilfeorganisationen der Arbeiter und Unternehmer oder später über staatliche Sozialversicherungen verwirklicht werden sollten. Die Unfall- und Krankenversicherungsinstitute bildeten in den meisten westeuropäischen Staaten die ersten Sozialversicherungsorganisationen, standen die zu sichernden

Risiken doch in ganz direktem Zusammenhang mit der neuen Industriearbeit und ihren sozialen Konsequenzen.

Kennzeichnend für das Verhältnis zum Arbeitgeber ist in der Industrie der flüchtige Charakter des Arbeitsverhältnisses über einen freien Individualarbeitsvertrag, der, und dies ist von entscheidender Bedeutung für die sozialen Konsequenzen für den einzelnen und seine Familie, damals noch jederzeit, insbesondere aber vom Arbeitgeber, aufgelöst werden konnte. Damit war der Industriearbeiter dem Arbeitgeber quasi schutzlos ausgeliefert und mußte bei dessen Kündigung als Arbeitsloser den Verlust seiner Einkommensquelle hinnehmen. Die Industrie hatte somit durch ihr spezifisches Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über den freien Individualarbeitsvertrag ein neues soziales Risiko ohne Absicherung geschaffen, die Gefahr der unmittelbaren Arbeitslosigkeit. Während die Arbeitnehmer durch ein Hilfskassenwesen diesem Risiko zunächst mit recht bescheidenen Mitteln begegneten, reagierte der Wohlfahrtsstaat in den meisten westeuropäischen Staaten relativ spät auf diese industriell verursachte Gefährdung mit Arbeitslosenversicherungen, die den Einkommensausfall teilweise zu kompensieren versuchten.

Neben diesen spezifisch wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen der Sozialversicherungen mit Einkommensleistungen und Gesundheitsdienstleistungen sowie auch der Fürsorge als Auffangbecken, wurden im Kontext der Industrialisierung von staatlicher Seite in den meisten westeuropäischen Nationen bereits um die Mitte des 19. Jahrhunderts Arbeiterschutzbestimmungen in Fabrikgesetzgebungen geschaffen, die über Unfallschutzmaßnahmen, Gewerbeaufsicht, Arbeitszeitverordnungen, Kinderarbeitsschutzregelungen etc. als Rahmenbedingungen notwendige Voraussetzungen für den Aufbau des Wohlfahrtsstaates darstellten. Neuere Formen dieser Rahmenbedingungen sind etwa die Arbeitsplatzvermittlung, Umschulungsmaßnahmen, der Kündigungsschutz oder kollektive arbeitsvertragliche Regelungen. Diese Institutionen gehören jedoch, wie gesagt, nicht zum

Kern des Wohlfahrtsstaates, dienen jedoch in ganz entscheidender Weise seiner Effektivierung und Erleichterung.

Neue Formen des Einkommens

Während Binnenwanderungen und neue Formen der Arbeit mehr als materielle, sozioökonomische Entstehungsdeterminanten des Wohlfahrtsstaates angesehen werden müssen, werden neue Einkommensformen zunächst mehr als Determinanten für den Gestaltungsrahmen des Wohlfahrtsstaates und dabei insbesondere in bezug auf die soziale Sicherung verstanden. Kennzeichnend für den Übergang von einer weitgehend landwirtschaftlich geprägten Gesellschaft zur Industriegesellschaft war auch ein Übergang vom Besitzdenken zum Lohndenken (1). Bisher wurde der Arbeitsertrag dem Kollektiv Großfamilie bzw. dem Hof als Gesamtheit zugeschrieben, arbeiteten doch alle Mitglieder am landwirtschaftlichen Produktionsprozeß mit (2), woraus sich auch gleiche Ansprüche an Besitz und Unterhaltsleistungen ergaben, die Verteilung des Erwirtschafteten war somit an den gleichen Besitz geknüpft. Die Lohnzahlungen in der Industrie sind nun dagegen mit einer Individualisierung der Leistungsbemessung und somit auch des Einkommens verbunden, d.h. nur der im industriellen Wirtschaftsprozeß integrierte Arbeitnehmer erhält ein Einkommen, wohingegen in der Landwirtschaft der Großfamilie auch Nichterwerbstätige oder Teilerwerbstätige wie Kleinkinder, Alte, Kranke und Invalide am Besitz als Subsistenzgrundlage beteiligt waren. Ein Ziel des zu schaffenden Wohlfahrtsstaates war es jedoch, nun beim Eintreten sozialer Risiken wie Unfall, Invalidität, Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit den Einkommensausfall abzuwenden bzw. teilweisen Einkommensersatz zu gewähren. Anknüpfungspunkt für den Wohlfahrtsstaat konnte

---

1) Vgl. Achinger, Hans: a.a.O., S. 22.

2) Der landwirtschaftliche Produktionsprozeß beinhaltete auch alle indirekten Reproduktionsarbeiten wie z.B. Kindererziehung, Hausarbeit der Frau etc..

zunächst nur das individuelle Arbeitsverhältnis und das damit verbundene individuelle Einkommen sein. Ausgeschlossen vom Aktionsfeld des Wohlfahrtsstaates waren zunächst auch alle nicht im industriellen Arbeitsprozeß integrierten Familienmitglieder, also Personen ohne individuell zurechenbares Einkommen, die Familie als soziale Erscheinung war zu Beginn noch kein Ansatzpunkt für den Wohlfahrtsstaat, denn zunächst wurde nur der Arbeiter als schutzwürdig angesehen. Die Familie trat zumeist erst nach dem Zweiten Weltkrieg in den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten durch konkrete Familienzulagen wie Kindergeld etc. in die Aufmerksamkeitsschwelle des Wohlfahrtsstaates, die Hausfrau als spezieller Teil der Familie wird auch heute noch durch den Wohlfahrtsstaat kaum erreicht, ihr fehlt u.a. noch die Zurechenbarkeit eines individuell erwirtschafteten Einkommens.

Die drei angesprochenen Aspekte Binnenwanderung, neue Formen der Arbeit bzw. Arbeitsbedingungen und neue Formen des Einkommens können als drei bedeutende Determinanten für die Entstehung des Wohlfahrtsstaates sowohl formell als auch materiell angesehen werden, und zwar insbesondere in seinem zentralen Bereich, der sozialen Sicherung als Einkommenssicherung. Die soziale Sicherung, die sowohl die einzelnen Sozialversicherungen als auch die soziale Fürsorge und später noch die Familienzulagen beinhaltet, stellt jedoch nur einen, wenn auch den zentralen Bereich des Wohlfahrtsstaates dar. Der Wohlfahrtsstaat erschöpft sich aber nicht allein in der sozialen Sicherung, er besitzt noch weitere Aktionsfelder, diese erstrecken sich auch noch auf das Gesundheitswesen, den Bildungs- und Ausbildungssektor sowie auch auf das Wohnungswesen. Welche Bedeutung diese Sektoren für den Wohlfahrtsstaat haben bzw. welche gesellschaftliche Determinanten für ihre Aufnahme in den Aufgabenkatalog des Wohlfahrtsstaates anzusehen sind, soll im folgenden kurz analysiert werden.

2.2 Gesundheit

Auch die Entstehung und Entwicklung des Gesundheitswesens als Teil des Wohlfahrtsstaates muß in engem Zusammenhang mit Industrialisierungs- und Urbanisierungsprozessen und ihren sozialen Konsequenzen gesehen werden. Die Auflösung traditionaler Familienstrukturen, enormes Bevölkerungswachstum, wie auch die räumliche Aggregation der arbeitenden Bevölkerung in Städten oder auch die ungewohnten Arbeitsverhältnisse ließen einerseits die Krankenpflege problematisch werden, andererseits führten sie aber auch zu einer Intensivierung des Bedarfs nach öffentlichen Gütern und Diensten der Gesundheitsversorgung. Dort, wo die individuelle Krankenpflege im Familienverband in häuslicher Umgebung weggefallen war, dort, wo kirchliche und karitative Einrichtungen den Bedürfnissen in Umfang und Effektivität nicht mehr gewachsen waren, trat nun der Staat mit der Versorgung von Gütern und Diensten des Gesundheitswesens ein. Mit der Begründung von Krankenversicherungen schuf er die Finanzierungsgrundlage für die Funktion Gesundheit. Urbanisierungsprozesse im Kontext wachsender Industrialisierung schufen dabei auch eigene Probleme, die Fragen nach staatlicher Bewältigung von Krankheiten akut werden ließen. Diese Bewältigungsstrategien beinhalteten dabei zunächst in den Zeiten, als der Staat noch weitgehend Ordnungsfunktionen wahrnahm, gesundheitspolizeiliche Bestimmungen, die insbesondere Hygienefragen betrafen, später trat er dann, als Wohlfahrtsstaat mit Leistungscharakter, mehr als Produzent von medizinischen Gütern und Diensten auf. Von größter Bedeutung ist dabei neben der Finanzierung ambulanter Gesundheitsdienstleistungen über Krankenversicherungen auch der Aufbau einer medizinischen Versorgung im stationären Bereich über staatlicherseits geführte Krankenanstalten, ebenso wie Pflegeeinrichtungen für Alte und Langzeitkranke, Anstalten für psychisch Kranke, Heil- und Pflegeanstalten für geistig Behinderte, Spezialkrankenanstalten und Universitätsspitäler. Zum staatlichen Gesundheitswesen gehörten aber auch weitgehend kommunal geführte ambulante

Haus- und Krankenpflegedienste, Gesundheitsämter für Schutzimpfungen, Mütterberatungsstellen, Vollzugseinrichtungen für Lebensmittelkontrolle und viele weitere Formen staatlicher Gesundheitsvorsorge.

Steigende staatliche Intervention im Gesundheitswesen - und dies bezieht sich insbesondere auf die Krankenversicherungen - muß zwar im Kontext wachsender Industrialisierung und Urbanisierung gesehen werden, doch darf auch hier ebenso wie im Bereich der sozialen Sicherung als Einkommenssicherung nicht außer acht gelassen werden, daß die wohlfahrtsstaatliche Bewältigung von gesundheitspolitischen Problemen erst über politische Mobilisierungsprozesse durchgesetzt werden mußte und somit erst in einem relativ hohen Stadium von Industrialisierung und Urbanisierung begann.

2.3 Bildung

Der Inhalt dieses Abschnittes bezieht sich auf die sozioökonomischen Bedingungen für wohlfahrtsstaatliche Interventionen im Bildungswesen und ihre institutionelle Entstehung bzw. Entwicklung.

Ebenso wie die soziale Sicherung und das Gesundheitswesen ist auch das Bildungswesen als Teil des Wohlfahrtsstaates eng mit der industriellen Entwicklung und ihren sozioökonomischen Konsequenzen verbunden. Steigende Technisierung in Verbindung mit immer neuen Produktionsformen hatte nicht nur zu ständig neuen Anforderungen an die Fertigkeiten der Industriearbeiter geführt, sondern in diesem Kontext entstand auch eine ausdifferenzierte Beschäftigungs- und Berufsstruktur, die durch ganz spezifische, unterschiedliche Qualifikationen charakterisiert war. Die Industrialisierung brachte somit in einem höheren Stadium (ca. ab dem Ende des 19. Jahrhunderts) in den westeuropäischen Staaten einen ausgesprochen großen Bedarf an höher qualifizierten Arbeitskräften hervor. Daneben entstand mit dem Übergang vom Ordnungsstaat zum

bürokratisierten Dienstleistungsstaat, der gewissermaßen auch als Produkt der Industrialisierung angesehen werden kann, gegen Ende des 19. Jahrhunderts auch auf seiten der staatlichen Bürokratie ein zunehmender Bedarf an qualitativ höher ausgebildeten Arbeitskräften, insbesondere aber für die oberen Hierarchiestufen.

Auf der anderen Seite sahen aber gleichzeitig auch die Industriearbeiter in diesen neuen Anforderungen und den damit verbundenen neuen Beschäftigungsmöglichkeiten ihre Chancen zur ökonomischen und sozialen Mobilität. Gesellschaftliche Differenzierung, vermittelt über eine spezifische Berufsstruktur, kann als die eine ganz zentrale Determinante für die zunehmende Bedeutung der Bildung angesehen werden, ein zweiter ebenfalls sehr wichtiger Gesichtspunkt im Rahmen der zunehmenden Bedeutung der Bildung muß in ihrem Potential der sozialen und ökonomischen Mobilität für den einzelnen gesehen und begriffen werden. Während unter dem ersten Aspekt Bildung als Motor für industriellen Fortschritt, vermittelt über die Qualifizierung der Arbeitskräfte, verstanden wird, also direkten Bedürfnissen der Industrie entspricht, wird Bildung nach dem zweiten Gesichtspunkt unter sozialen und ökonomischen Gleichheitsbestrebungen der Arbeitnehmer gesehen, quasi als Vehikel zur Verwirklichung gleicher Lebenschancen und gleichen Lebensstandards. Die Bedeutung des Staates als Nachfrager nach qualifizierten Arbeitnehmern für seinen wachsenden Bürokratieapparat kann dabei indirekt in seiner Stabilisierungsfunktion für den ökonomischen Fortschritt der Gesellschaft gesehen werden, und somit ist der Leistungsstaat auch unter dem ersten Aspekt (gesellschaftliche Differenzierung und spezifische Berufsstruktur) zu subsumieren.

Bildung als Instrument für die Gewährleistung der ökonomischen Entwicklung einer Nation einerseits wie auch für soziale und ökonomische Mobilität des einzelnen andererseits bedeutet, daß Bildung als Bestandteil des Wohlfahrtsstaates demzufolge nicht allein in einer Grundversorgung

(Primarschulwesen) bestehen darf, diese sollte notwendige Bedingung schlechthin sein, sondern daß sich der Staat im Aufbau des sekundären und höheren Bildungssektors engagiert. Bildungszweige dieser höheren Stufe sind doch eher geeignet, wirtschaftliche Entwicklungsprozesse auf nationaler Ebene in Gang zu setzen und soziale und ökonomische Mobilitätsprozesse für den einzelnen einzuleiten, um darüber zu helfen, gleiche Lebenschancen zu gewährleisten.

Wie sich die Bildungsmöglichkeiten im sekundären und höheren Bildungssektor in Westeuropa im Zeitalter der Industrialisierung für verschiedene gesellschaftliche Schichten dargestellt haben und welche Bedeutung dabei der industriellen Entwicklung und auch der Rolle des Staates zugekommen ist, hat Hartmut Kaelble (1) in einer empirirschen Untersuchung aufgearbeitet. Kaelble unterscheidet danach drei aufeinanderfolgende Phasen der Entwicklung des Bildungswesens, einer ersten Phase, die er Ära der 'Charity Opportunities' nennt, einer zweiten Phase der 'Competitive Opportunities' und einer dritten Phase der 'Welfare Opportunities' (2).

In der Ära der 'Charity Opportunities' war die Verbindung zwischen dem frühen Industrialisierungsprozeß bzw. der wirtschaftlichen Entwicklung und dem höheren Bildungswesen zunächst noch kaum ausgeprägt. Weder wurden in diesem frühindustriellen Stadium qualifizierte Arbeitnehmer von höheren Bildungsanstalten rekrutiert, noch waren höhere Bildungseinrichtungen für wissenschaftliche Forschung im Interesse wirtschaftlicher und industrieller Entwicklung zuständig bzw. tätig. Als Betätigungsfelder kamen für den einzelnen, soweit er eine höhere Bildung auf-

---

1) Vgl. Kaelble, Hartmut: Educational Opportunities and Government Policies in Europe in the Period of Industrialization, in: Flora, Peter und Heidenheimer, Arnold, J.(Hrsg.): a.a.O., S. 239-268.

2) Kaelble, Hartmut: a.a.O., S. 241-244; leider gibt Kaelbe nicht genau an, für welche Zeiträume diese Phasen jeweils Geltung haben.

aufzuweisen hatte, weitgehend die Kirchen, die Professionen und auch öffentliche Verwaltungen in Frage, sie galten in dieser Phase als wichtigste Abnehmer für Absolventen höherer Bildungseinrichtungen. Kennzeichnend für diese Ära waren einerseits ein geringer Anteil qualitativ höher ausgebildeter Arbeitnehmer bzw. Bildungswilliger, andererseits aber auch ein geringes Abnahmepotential für derartig Qualifizierte. Darüber hinaus wurden diese höheren Bildungseinrichtungen auch fast nur von den traditionellen Eliten bzw. Mitgliedern aus sozial höheren Schichten der Bevölkerung wahrgenommen, die soziale Verteilung der Bildungschancen war aufs äußerste ungleich, das verfügbare Einkommen bestimmte weitgehend die Bildungschancen. Mitglieder aus mittleren und unteren sozialen Schichten waren, um in den Genuß von höheren Bildungsmöglichkeiten zu kommen, auf ein sehr unkoordiniertes Charity-System verwiesen, welches von Kirchen oder kleinen privaten Stiftungen geführt wurde und unterprivilegierten Studenten materielle Hilfe bot. Der Wettbewerb im höheren Bildungswesen war noch sehr schwach ausgeprägt, demzufolge war das Bildungswesen auch noch sehr wenig formalisiert, d.h. es bestanden nahezu keine formalen Zugangs- oder Übergangsbeschränkungen für bzw. zwischen verschiedenen Bildungsinstitutionen. Systematische staatliche Eingriffe, insbesondere für die Gewährleistung von gleichen Bildungsmöglichkeiten für unterprivilegierte Schichten, fehlten noch weitgehend, und so war Bildung für diese Bevölkerungsschichten "a matter of chance and charity" (1).

In der Ära der 'Competitive Opportunities', also der zweiten Phase der Entwicklung des Bildungswesens, bestanden dann bereits verstärkte Verbindungen zwischen höherer Bildung und der industriellen Entwicklung; die wissenschaftliche Forschung trug insbesondere in den Bereichen Eisen, Stahl und Chemie zu wirtschaftlichen Wachstumsprozessen

---

1) Kaelble, Hartmut: a.a.O, S. 242.

bei, ebenso bildeten diese Industriezweige mittlerweile auch Abnehmer für Absolventen höherer Bildungseinrichtungen. Des weiteren entstand aus dem verstärkt wachsenden öffentlichen Sektor ein zunehmender Bedarf nach qualifizierten Arbeitskräften vorwiegend für Führungs- und Managementaufgaben, also für Positionen der oberen Hierarchiestufen. Sowohl der Anteil an Bildungswilligen ebenso wie der der höher qualifizierten Arbeitnehmer und nicht zuletzt auch der der potentiellen Arbeitsplätze stieg in dieser Phase an. Diese Phase betraf in den meisten westeuropäischen Staaten die Jahrhundertwende bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges. In dieser Zeit wurde auch eine höhere Bildung mehr als Wegbereiter für höheren Status und höheres Einkommen verstanden, dies betraf dann auch Mitglieder der unteren Mittelklasse der Bevölkerung. Daraus entwickelte sich ein verstärkter Wettbewerb um sekundäre und höhere Bildung, und demzufolge bildeten sich auch stärkere Formalisierungsprozesse heraus, die sich als Zugangsbeschränkungen und Permeabilitätsschranken äußerten. Der höhere Wettbewerb führte dazu, daß "... scholarships for gifted students from the lower classes became scarcer because of stronger competition" (1). In dieser Phase war auch eine gezielte Intervention des Staates zu verzeichnen, Eingriffe betrafen dabei die Verbesserung der Lehre und Forschung sowie die Modernisierung der Lehrpläne, um den neuen sozialen und ökonomischen Bedürfnissen gerecht zu werden. Staatliche Interventionen waren in dieser Phase jedoch noch kaum darauf ausgerichtet, eine gleiche soziale Verteilung der Bildungschancen herzustellen. Kaelble sieht dies im mangelnden politischen Einfluß der unterprivilegierten Schichten begründet, "the non privileged social classes lacked sufficient political influence to counteract the growing trend toward educational inequality" (2).

---

1) Kaelble, Hartmut: a.a.O., S. 243.
2) Ebenda, S. 243.

Die dritte Phase, die Ära der 'Welfare Opportunities', die zeitlich zumindest nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges, insbesondere aber in den 60er Jahren liegt, ist durch wachsende staatliche Eingriffe gekennzeichnet, ebenso wie durch eine weiter verstärkte Nachfrage nach Hochschulabsolventen von seiten der staatlichen Bürokratie in den oberen, aber auch mittleren Hierarchiebereichen. Der Anteil der Absolventen von höheren Bildungsanstalten bezogen auf die Gesamtheit der Arbeitskräfte stieg, ebenso der relative Anteil der Studienwilligen in den jeweiligen Altersklassen. Der weiterhin verstärkte Wettbewerb führte zu weiterer Formalisierung und einer Ausdifferenzierung der verschiedensten Ausbildungsgänge der höheren Bildungsstufen. Die soziale Verteilung in der Wahrnehmung besserer Bildungschancen blieb jedoch weiterhin asymmetrisch, die bessere Ausbildung blieb weitgehend den Eliten und der oberen Mittelklasse der Bevölkerung vorbehalten.

Als wichtigstes Charakteristikum dieser Ära der 'Welfare Opportunities' sieht Kaelble "... the change in political structure and in educational goals" (1). Der Wandel in der politischen Struktur bedeutete dabei, daß im politischen Entscheidungsprozeß nun auch Vertreter mit nichtuniversitärer Ausbildung teilnehmen (Demokratisierung in der Entscheidungskompetenz), was in seiner Konsequenz auch zu neuen bildungspolitischen Zielen führte. Die Ziele betrafen dabei zunächst eine Erweiterung und Verbesserung der bestehenden Bildungseinrichtungen durch Investitionen in den Bildungsbereich, weiterhin aber auch einen zumindest gewissen Abbau sozialer Ungleichheit in der Wahrnehmung von Bildungschancen durch personenbezogene Stipendien. Die Bildungschancen bekamen den Charakter eines Rechtsanspruchs, "... new educational entitlements were often recognized as constitutional or at least legal rights" (2). In dieser Phase verbesserten sich zwar die Bildungsmöglichkeiten, die soziale Ver-

---

1) Kaelble, Hartmut: a.a.O., S. 244.
2) Ebenda.

teilung blieb insgesamt gesehen jedoch weiterhin problematisch.

2.4 Wohnen

Wohnungsprobleme im Kontext bzw. determiniert durch Industrialisierungs- und Urbanisierungsprozesse müssen insbesondere auch in Verbindung mit veränderten Mobilitätserfordernissen und auch ganz speziell mit steigenden Bevölkerungszahlen gesehen werden. Die Kleinfamilie als soziale Konsequenz der Industrialisierung erhöhte dabei den Bedarf an Wohneinheiten; während bisher die Großfamilie als Besitzer eines Hofes galt, war die besitzlose Kleinfamilie zunächst ohne eigenen Wohnraum und somit auf äußere Hilfe angewiesen. Weiterhin waren die Industriearbeiter auch darauf angewiesen, daß ihre Wohnräume in der Nähe der Industriezentren lagen, so entstanden von den Fabrikherren geschaffene Industriesiedlungen, sie bildeten gleichsam Gettos mit allen ihren sozialen Folgeproblemen. Erhöhte berufliche Mobilitätserfordernisse führten dazu, daß die Industriearbeiter auf der Suche nach immer neuen Arbeitsplätzen ständig neue Wohnungen benötigten und somit zu einer kontinuierlichen Verschärfung der Wohnungsproblematik beitrugen, die durch das verstärkte Bevölkerungswachstum ohnehin schon sehr groß war.

Neben diesen quantitativen Gesichtspunkten müssen insbesondere auch noch qualitative Probleme der Wohungsversorgung in die Betrachtung miteinbezogen werden. Die Ausstattung der Wohnungen in der Zeit der frühen Industrialisierung genügte selten den aus hygienischen Gründen zu stellenden Ansprüchen, weiterhin waren sie auch zumeist überbelegt, die Wohneinheiten, die zunächst von Fabrikherren zur Verfügung gestellt worden waren, waren eher Massenlager als daß sie den Namen Wohnungen verdienten.

Die Wohnungsproblematik wurde auf diese Weise mit verstärktem politischem Problemdruck zu einer öffentlichen Aufgabe, zunächst jedoch trat

der Staat auch hier wiederum nur in seiner Funktion als Ordnungsstaat über baupolizeiliche oder gesundheitspolizeiliche Maßnahmen auf, später agierte er dann als Leistungsstaat insbesondere über den sozialen Wohnungsbau und über die soziale Wohnbauförderung, und ermöglichte so auch sozial schwachen Bevölkerungskreisen einen adäquaten Wohn- und Lebensraum. Durch Mieterschutzgesetzgebungen als ergänzende Maßnahmen und in einigen westeuropäischen Staaten über direkte Einkommensleistungen in Form von Wohngeld wurde der Staat auch in diesem Bereich dann endgültig zum Wohlfahrtsstaat.

Bezogen auf die übrigen Bereiche des Wohlfahrtsstaates ist die Bedeutung des Wohnungswesens, gemessen an den staatlichen Ausgaben, relativ gering. Doch darf dabei nicht vergessen werden, daß im Wohnungswesen der Staat indirekt über Steuererleichterungen (Bausparen, Vermögensbildung) ganz erhebliche Finanzmassen bewegt. Es kann jedoch trotzdem behauptet werden, daß mit der wohlfahrtsstaatlichen Wohnungspolitik die geringsten staatlichen Eingriffe in Marktprozesse vorgenommen werden, im Wohnungswesen sind die Marktmechanismen noch in sehr starkem Maße erhalten.

3. Transformation sozialer Probleme in politische Handlungsstrategien - politische Mobilisierungsprozesse und ihre Träger

Wenn die Entstehung und Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates als Produkt sozioökonomischer Prozesse wie Industrialisierung und Urbanisierung angesehen wird, so wird dabei im Grunde nur eine eindimensionale Betrachtung vorgenommen, denn man berücksichtigt damit nur die problemverursachenden Determinanten, die zur Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaates geführt haben. Keine Berücksichtigung finden darin jedoch Aspekte, welche die Entstehung und Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates aus dem Blickfeld politischer Mobilisierungsprozesse beleuchten, also Fragen nach der Transformation sozialer Probleme in politische Handlungsstrategien, die der Problemlösung dienen; zentral für

die politische Dimension ist in diesem Zusammenhang der Prozeß der Demokratisierung. "From the perspective of a theory of political development, it is interpreted ... in the context of the evolution of mass democracies" (1). Marshall verknüpft die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates mit der Evolution von Massendemokratien und sieht demnach den Wohlfahrtsstaat "... as institutionalization of social rights relative to the development of civil and political rights" (2).

Eingeleitet wurden diese Demokratisierungsprozesse in Europa im Anschluß an die Transformation absolutistischer Staaten in Massendemokratien nach der französischen Revolution, in größerem Rahmen geschah dies jedoch erst im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts. Massendemokratisierung bedeutete zunächst die Ausübung des politischen Wahlrechts für eine breite Schicht der Bevölkerung, weiterhin aber auch die Entwicklung parlamentarischer Systeme mit aktiver politischer Interessenvertretung über politische Parteien und damit eine aktive Teilnahme der Bevölkerung an der Gesellschaftsgestaltung über politische Prozesse. Massendemokratisierung bedeutete aber auch den freien Zugang zu Ämtern in der staatlichen Verwaltung und damit auch wirksame Einflußnahme auf den politischen Gestaltungsprozeß. Massendemokratisierung bedeutete nicht zuletzt auch ganz direkte Teilnahme am politischen Prozeß jedes einzelnen Bürgers in direktdemokratischen Prozeduren wie über Volksabstimmungen, die etwa in der Schweiz sehr stark ausgeprägt sind.

Eine ganz zentrale Voraussetzung für effektive demokratische Prozesse war die Integration politischer Volksparteien in das parlamentarische System, die dann als Grundbausteine der Willensbildung, der Interessen-

---

1) Flora, Peter und Heidenheimer, Arnold, J.(Hrsg.): a.a.O., S. 8.
2) Marshall, T.H.: Sociology at the Crossroads and other Essays, London 1963, zitiert nach Flora, Peter und Heidenheimer, Arnold, J. (Hrsg.): a.a.O., S. 22.

artikulation, der Interessenaggregation und -kanalisierung, nicht zuletzt aber der Interessendurchsetzung dienten; gerade zu Beginn der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts entstanden in Europa zahlreiche Volksparteien als Sammelbecken politischer Forderungen. Im Zusammenhang mit der Entstehung und Entwicklung des Wohlfahrtsstaates sind nun jedoch ganz besonders diejenigen Parteien und politischen Gruppierungen von Bedeutung, die der Arbeitnehmerseite nahestehen bzw. aus ihr hervorgegangen sind, gemeint sind also eher politische Gruppierungen, die auf dem mehr linken Flügel der politischen Parteienlandschaft anzusiedeln sind. Sie waren es zumeist, die über politische und soziale Mobilisierungsprozesse die Interessen der betroffenen Arbeitnehmerseite in den politischen Prozeß eingebracht haben und so direkt, aber auch indirekt zu einer Transformation sozialer Probleme in politische Handlungsstrategien beigetragen haben. Indirekt geschah dies insbesondere beim Pionier des Wohlfahrtsstaates, dem Deutschen Reich unter Kanzler Bismarck, der dem Erstarken der Arbeiterbewegung und ihrer politischen Vertretung zunächst durch die Sozialistengesetze als Kampfmaßnahmen, aber auch durch die Sozialgesetzgebung als Befriedungsinstrument entgegengewirkt hatte. So hatte der Druck der Linksgruppierungen zur wohlfahrtsstaatlichen Gesetzgebung durch die konservativen Rechtsparteien geführt.

Von ebenfalls ganz zentraler Bedeutung für die sozialen und politischen Mobilisierungsprozesse war die in der Mitte des 19. Jahrhunderts erstarkende Arbeiterbewegung und ihre Institutionalisierung in Gewerkschaftsorganisationen gegen Ende des Jahrhunderts. Eine starke Gewerkschaftsbewegung in Verbindung mit einer einflußreichen Arbeitnehmerpartei haben in vielen westeuropäischen Staaten zur Installierung des Wohlfahrtsstaates geführt.

Als höchste und auch tiefgreifendste Form der Massendemokratisierung als aktiver politischer Partizipation jedes einzelnen Bürgers muß jedoch

die direkte Demokratie mit dem Instrument des Referendums angesehen werden. Die Schweiz gilt in dieser Hinsicht als die älteste Demokratie mit den bis heute noch tiefgreifendsten direktdemokratischen Prozeduren, doch gerade die Formen, die eine frühzeitige Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates in der Schweiz ermöglicht hätten, haben durch mehrere abschlägige Referenden u.a. dazu geführt, daß die Einführung und der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in der Schweiz, international vergleichend gesehen, relativ spät vonstatten gegangen sind.

Aber dennoch gehört gemeinhin die Massendemokratisierung mit ihren vielfältigen Erscheinungsformen und Konsequenzen zu den Triebfedern des Wohlfahrtsstaates und damit zum Gestaltungsmechanismus für 'social rights'.

TEIL B: FÖDERALISMUS IN DER SCHWEIZ

4. Föderalismus als politisches Strukturprinzip

4.1 Verfassungsgeschichtliche Synopsis

Wie alle sozialen und politischen Erscheinungen, so ist auch der schweizerische Föderalismus in seiner vollen Tragweite nur über seinen historischen Entwicklungsprozeß zu begreifen, und möglicherweise gilt dies hier ganz besonders. Im folgenden soll dieser Entwicklungsprozeß an einigen für die Geschichte der Schweiz zentralen Etappen der Staatenbildung kurz skizziert werden, um dabei diese Zentralisierungs- vs. Dezentralisierungsbestrebungen aufzuzeigen.

Seit der Begründung der Eidgenossenschaft im Jahre 1291 durch die drei Urkantone wurde eine Vielzahl von Bünden zwischen den einzelnen noch sehr locker nebeneinander bestehenden, in mehreren Herrschaftsbereichen integrierten Kantonen geschlossen, so daß sich daraus ein vielfältig gewobenes Netz von Verträgen und Allianzen ergab. Inhaltlich betrafen diese Bündnisse zumeist militärische Hilfen, jedoch berührten sie auch wirtschaftliche Belange durch Handelsabkommen. Mit der französischen Invasion und dem Erlaß der Verfassung der helvetischen Republik im Jahre 1798 zerfielen jedoch diese alten Bünde und es wurde damit ein durch französische Handschrift geprägter Einheitsstaat geschaffen, der jedoch den politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Umständen der damaligen Eidgenossenschaft nicht angemessen war. Durch die Mediationsakte im Jahre 1802 wurde diese 'helvetische Verfassung' aber bald wieder aufgelöst. Aber auch sie sollte nur ein Übergangsstadium darstellen: Napoleon Bonaparte hatte bereits damals erkannt, daß die Schweiz nur föderalistisch oder nie bestehen werde.

Im Jahre 1815 wurde durch einen Bundesvertrag zwischen den 22 Kanto-

nen der Schweiz daraufhin eine neue staatliche Rechtsgrundlage geschaffen, es entstand ein Staatenbund. Dieser stark durch die Mächte des Wiener Kongresses bestimmte Bundesvertrag trug zwar zu einer gewissen nationalen Vereinheitlichung bei, ohne jedoch eine eigentliche Zentralgewalt zu schaffen. Die Intention einer ansatzweisen nationalen Vereinheitlichung bezog sich insbesondere auf die außenpolitischen Beziehungen, im Innern kam der Bundesvertrag jedoch der kulturellen und sprachlichen Heterogenität der einzelnen Kantone durch Souveränitätsrechte weit mehr entgegen als es noch in der Verfassung von 1798 geschehen war.

Die Zeit der Restauration im Anschluß an den Wiener Kongreß wurde jedoch durch eine neue Phase etwa um 1830 abgelöst, die bezogen auf die Schweiz gemeinhin als Regeneration bezeichnet wird. Reformbestrebungen in dieser Phase zielten auf eine Stärkung der Bundesgewalt ab. Das 'Siebner-Konkordat', bestehend aus den sieben Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen, Aargau und dem Thurgau, welches zur Sicherstellung der neuen Kantonsverfassungen angetreten war, deutete bereits eine Revision des Bundesvertrages aus dem Jahre 1815 an. Im Verlaufe der Zeit wurden mehrere Entwürfe konzipiert, welche allesamt Vereinheitlichungstendenzen aufwiesen, zu erwähnen ist dabei insbesondere der 'private Entwurf der schweizerischen Bundesverfassung', der einen Zusammenschluß zum schweizerischen Bundesstaat vorsah, oder auch der ebenfalls im Jahre 1832 geschaffene 'Entwurf für eine Bundesurkunde', der als zentrale Gesichtspunkte einerseits die Souveränität der Kantone und andererseits die Idee des gemeinsamen Vaterlandes enthielt.

Die kantonalen Abstimmungen, insbesondere zum Kommissionsentwurf (Bundesurkunde), brachten jedoch zunächst keine einstimmigen Ergebnisse, und sie führten zu einer Zersplitterung der Kantone, die auch als Spiegelbild der damaligen politischen Zustände angesehen werden kann. Im Anschluß an den für die schweizerische Armee erfolgreichen Sonder-

bundskrieg (13. - 25. November 1847) befaßte sich erneut eine Revisionskommission mit dem Entwurf einer neuen Verfassung, der, bedingt durch die bereits geleisteten Vorarbeiten, schon im Jahre 1848 erfolgreich abgeschlossen werden konnte; am 12. September 1848 konnte die neue Verfassung in Kraft treten.

Der wichtigste strukturelle Aspekt dieser 1848er Verfassung ist in der Umwandlung des Staatenbundes der 22 Kantone in einen Bundesstaat zu sehen, d.h. neben die staatlichen Gebilde der Kantone war ein neues Staatswesen getreten, welches als Gesamtstaat die Bezeichnung Bund erhielt. Das Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen im bezug auf die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben regelte sich insofern, als der Bund nur aktiv werden konnte, wie ihm Befugnisse ausdrücklich durch die Kantone zugewiesen wurden. Der Bund erhielt dabei vorwiegend Aufgaben zugeteilt, die im Interesse einer nationalen Vereinheitlichung standen. Die politischen Organe, die mit dieser Bundesstaatengründung entstanden waren, bildeten als Bundesorgane Volk und Stände, die Bundesversammlung bestehend aus National- und Ständerat, der Bundesrat als Staatsregierung und das Bundesgericht als Judikative.

Nationale Einheitsbestrebungen in den Nachbarländern (Norddeutscher Bund, Deutsches Reich, Königreich Italien) ließen auch in der Schweiz im Hinblick auf die militärische Stärke Gedanken an eine noch stärkere Vereinheitlichung wach werden; die Unzulänglichkeiten des Systems kantonaler militärischer Kontingente wurde insbesondere im deutsch-französischen Krieg von 1870/71 offensichtlich.

Nachdem zunächst um 1870 nur eine Teilrevision der Verfassung zur Debatte stand, setzte sich doch etwa um 1872 der Gedanke an eine Totalrevision durch. Ein erster Entwurf, der neben stark zentralisierenden Bestrebungen (insbesondere das Militärwesen sollte eine Bundesangelegenheit werden) auch neue Volksrechte (fakultatives Gesetzesreferen-

dum und Gesetzesinitiative) enthielt, wurde jedoch am 12. Mai 1872 knapp gelehnt, die Gegner dieses Entwurfs fand man vorwiegend in den welschen Kantonen.

Mit einem zweiten Entwurf, der eine gewisse Mäßigung im Hinblick auf die Zentralisierungsbestrebungen enthielt und der auch auf die Gesetzesinitiative verzichtete, wurde dann am 19. April 1874 eine neue Verfassung angenommen, welche vom 29. Mai 1874 an in Kraft trat. Das zentrale politische Strukturprinzip des Föderalismus war dabei über Artikel 3 kodifiziert, in dem das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen auf allgemeiner Ebene geregelt wurde, wonach jetzt dem Bund die allgemeine Kompetenzkompetenz (1) zusteht. Dies bedeutete gegenüber der Verfassung aus dem Jahre 1848 eine immanente Tendenz bzw. ein Potential zur stärkeren Zentralisierung. Im Verlaufe der Zeit wurden bis heute ca. 100 Teilrevisionen der Verfassung durchgeführt, in ihrem Kern ist die Verfassung aus dem Jahre 1874 jedoch heute noch gültig.

Versucht man die historische Entwicklung des Föderalismus bzw. der kantonalen Eigenständigkeit vom Beginn der Helvetik bis hin zur Verfassung von 1874 kurz zu charakterisieren, so könnte man sagen, daß Zentralisierungsbestrebungen zumeist militärischen Erfordernissen entsprachen, daß jedoch kulturelle und sprachliche Gesichtspunkte föderalistischen, dezentralen Regelungen Vorschub geleistet haben. Zentralisierungsbestrebungen von 1874 bis in die heutige Zeit haben jedoch einen anderen Ursprung.

In nächsten Abschnitt soll versucht werden, den Begriff Föderalismus und seine Institutionen, vorwiegend aber seine Zielfunktionen auf theoretischer Ebene zu analysieren, bevor die konkrete Ausgestaltung in der schweizerischen Verfassung diskutiert werden kann.

---

1) Kompetenzkompetenz bedeutet das formale Recht, die Kompetenzverteilung vorzunehmen.

4.2 Begriff, Zielfunktionen und Institutionen des Föderalismus

"Der Föderalismus ist in der Schweiz mehr als eine Institution: Er ist eine der Daseinsgrundlagen" (1), mit diesen Worten beginnt Neidhart in einem Geleitwort die zusammenfassende Darstellung der Föderalismus-Hearings, die vom September 1972 bis Ende April 1973 von der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit in Solothurn durchgeführt worden sind. Dieses politische Phänomen hat für die Schweiz vielleicht mehr Bedeutung als für jeden anderen föderativ strukturierten Bundesstaat, denn es ist "... ein Produkt der geschichtlichen Entwicklung, d.h. ein konstantes Kräfteverhältnis zwischen den politischen Ebenen und ihre Konkurrenz um Entscheidungskompetenzen" (2). Demzufolge gehört auch das politische Strukturprinzip des Föderalismus zu jenen Erscheinungen, die seit Beginn der Helvetik einerseits ständig in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion stehen und andererseits sich auch ständig auf dem Prüfstand befinden, um ihre Tauglichkeit als formelle Institution für den "Austauschprozeß zwischen Gesellschaft und Staat" (3) und als Träger der Aufgabenverteilung innerhalb der Staatssphären wiederholt zu beweisen. Nahezu unübersehbar ist somit auch die Fülle der Begriffsbestimmungen bzw. begrifflichen Umschreibungen des Terminus Föderalismus auf dem Hintergrund der schweizerischen Realität. Um einen Einblick in die wesentlichsten Gesichtspunkte zu bekommen, die den Begriff des Föderalismus kennzeichnen, sollen im folgenden kurz einige wenige Beispiele aufgeführt werden, in denen der Begriff des Föderalismus verdeutlicht wird, um daraus auch verschiedene zentrale Zielfunktionen abzuleiten.

Für Fleiner ist der Förderalismus "... der autonome Verzicht der ober-

---

1) Neidhart, Leonhard: Föderalismus in der Schweiz, Zürich 1975, S. 5.
2) Ebenda, S. 17.
3) Ebenda, S. 9.

sten Staatsgewalt auf die Durchsetzung ihrer vollen Souveränität im Entscheidungs-, Kontroll- und Vollzugsprozeß zugunsten einer eigenständigen Entfaltung territorial umschriebener und begrenzter Körperschaften mit dem Ziel, die Teilnahme der einzelnen Bürger an der Staatsgewalt möglichst zu fördern und damit die Selbstregulierung und das Gemeinwohl zu verwirklichen" (1).

Loretan sieht im Föderalismus ein "... staatsrechtliches Prinzip (Baugesetz), welches einerseits, im Rahmen einer weiteren, umfassenderen staatlichen Gemeinschaft, den darin eingeordneten engeren staatlichen Gemeinschaften in gewisser Hinsicht eine begrenzte Selbständigkeit in ihrer hoheitlichen Tätigkeit garantiert, andererseits der weiteren Gemeinschaft Aufgaben zuteilt, welche sie im Interesse des Ganzen besser versehen kann, als die engeren Gemeinschaften jede für sich zu erfüllen imstande wären" (2).

Für Saladin gehört zum Föderalismus "... die Verpflichtung zum Zusammenwirken unter den Staatsgliedern, im Hinblick auf Herstellung und Sicherung einer gemeinsamen, nach innen und außen kraftvollen Staatsordnung und der Schutz von Minderheiten: es sollen die Partikularitäten der Staatsglieder in ihrem Eigenwert anerkannt, geschätzt, ja gefördert werden" (3).

Ruffieux sieht aus politikwissenschaftlicher Sicht im Föderalismus allgemein "eine politische Form, welche zum einen die Kompetenzen der Zentralmacht begrenzt und zum anderen den politischen Willen durch Zu-

---

1) Fleiner, Thomas, in: Föderalismus-Hearings, hrsg. von der Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit Solothurn, Zürich 1973, Bd. III, S. 1029.
2) Vgl. Loretan, Willy: Bund und Schule, Föderalismus und Bundessubventionen in Schule und Forschung, Diss. Winterthur 1962, S. 3.
3) Saladin, Peter, in: Föderalismus-Hearings Bd. III, a.a.O., S. 1075.

sammenfügung der partikularen Willen bildet" (1).

Versucht man nun aus diesen angeführten Begriffsbestimmungen des Föderalismus die zentralen Gesichtspunkte herauszustellen, so müssen dabei im wesentlichen die folgenden vier Momente als bedeutsam angesehen werden:

a) teilweiser Souveränitätsverzicht der obersten Staatsgewalt (Fleiner)
b) begrenzte Selbständigkeit der engeren staatlichen Gemeinschaften (Loretan)
c) Zusammenwirken unter den Staatsgliedern (Saladin)
d) Zusammenfügung partikularer Willensbildung (Ruffieux).

Demnach lebt der Föderalismus im Spannungsfeld zwischen den politischen Polen der Zentralmacht und den Partikulargemeinschaften, er agiert in einem Wechselspiel im Sinne eines Gemeinwohl des Ganzen und seiner Teile, als Vielheit in der Einheit und dennoch als Einheit in der Vielheit, er wird wirksam als "konstantes Kräftespiel zwischen den politischen Ebenen und ihrer Konkurrenz um Entscheidungskompetenzen, Integration und Teilautonomie gehören zu den Wesensbestandteilen des Föderativprinzipes" (2).

Die Funktion der Institution Föderalismus kann somit auf relativ abstrakte Weise in der Gewährleistung der Integration und gleichzeitigen Garantie der Teilautonomie gesehen werden. Diese abstrakte Funktion spaltet Aubert (3) sozusagen noch in mehrere greifbarere normative Zielfunktionen auf, die seiner Ansicht nach den Föderalismus funktional charakterisieren:

---

1) Ruffieux, Roland; zitiert nach Neidhart, a.a.O., S. 17.
2) Vgl. Neidhart, Leonhard: a.a.O., S. 17.
3) Vgl. Aubert, Jean-Francois; zitiert nach: Neidhart, Leonhard: a.a.O., S. 12/13.

1. Sicherung der Zugänglichkeit zu politischen Entscheidungen sowie die Nähe und Überschaubarkeit der politischen Machtverhältnisse (la proximité du pouvoir).
2. Verhinderung einer Professionalisierung und Bürokratisierung der politischen Macht (la vulgarisation du pouvoir) .
3. Teilung der politischen Gewalten.
4. Schranke gegen Anarchie und somit Schutz der staatlichen Handlungsfähigkeit.

Folgt man diesem Zielfunktionenkatalog von Aubert, so liegt der Schwerpunkt des Föderalismus einerseits im Schutz der politischen Macht vor Professionalisierung und Bürokratisierung und andererseits in der Transparenz durch partizipative Elemente, die sich aus der Nähe und der Zugänglichkeit der Entscheidungsstrukturen ergeben. So gesehen hat der Föderalismus neben seiner eindeutig politischen Dimension auch noch eine soziale Ebene, die über eine potentiell aktive Bürgerbeteiligung am politischen und sozialen Leben in den engeren Gemeinschaften zum Ausdruck kommt. Dies sieht auch Loretan, wenn er formuliert: "Als Idee greift der Föderalismus über den Bereich des Staatlichen hinaus in das weite Feld menschlichen Zusammenlebens und Zusammenwirkens überhaupt" (1).

Damit der Föderalismus aber mehr als nur eine Idee ist, muß er über Institutionen konkretisiert und verwirklicht werden. Ohne nun näher auf die verschiedenen Institutionen des realisierten Föderalismus einzugehen, in denen sich der soziale und politische Austauschprozeß vollzieht, sollen abschließend noch kurz die wesentlichsten Formen angeführt werden, wie Neidhart sie als Ergebnis der Föderalismus-Hearings sieht.

---

1) Loretan, Willy: a.a.O., S. 3.

Demnach werden zwei Hauptformen föderalistischer Institutionen entsprechend ihrer Richtungen unterschieden, es sind dies vertikale und horizontale Kooperationsformen. Die Einrichtungen der vertikalen Kooperation und Beteiligung sind dabei im wesentlichen das Zweikammersystem, der Ständerat, das Ständereferendum, das Anhörungsverfahren der Kantone, die kantonale Direktorenkonferenz und weitere Formen der Kommissionsberatung; horizontale Kooperationsformen werden derzeit als interkantonale Institutionen über Konkordate, Konferenzen kantonaler Regierungsmitglieder, die Zusammenarbeit kantonaler Parlamente, die Einsetzung gemeinsamer Expertenkommissionen und die regionale Zusammenarbeit gesehen (1). Es versteht sich von selbst, daß die soeben aufgezählten Kooperationsformen auf dem Hintergrund des schweizerischen Föderalismus bestehen.

Wie sich der Föderalismus der Schweiz als politisches Strukturprinzip in seiner verfassungsrechtlichen Dogmatik insbesondere im Artikel 3 der Bundesverfassung aus dem Jahre 1874 äußert, soll im nächsten Abschnitt dargestellt und problematisiert werden.

4.3 Föderalismus in seiner verfassungsrechtlichen Dogmatik als Kompetenzregelung zwischen Bund und Kantonen

Die Verfassungsgebung der Schweiz im Jahre 1848 kennzeichnet eine Transformation der politischen Ordnung vom Staatenbund zum Bundesstaat, die neue Verfassung von 1874 greift dieses Gebilde auf, bringt innerhalb dieses Rahmens jedoch stärker zentralistisch ausgeprägte Verfahrensregeln. Sowohl die konkrete historische Entwicklung in der Schweiz als auch die materielle innere Logik der theoretischen Konstrukte (Staatenbund vs. Bundesstaat) legen es nahe, zunächst den Bundesstaat

---

1) Vgl. Neidhart, Leonhard: a.a.O., S. 21 ff..

in seinem Verhältnis bzw. in seiner Abgrenzung gegenüber dem Staatenbund zu begreifen, um daran anschließend die formale Kompetenzregelung zwischen Bund und Kantonen im Bundesstaat Schweiz verfassungsrechtlich zu analysieren, wie sie gemäß der heute noch gültigen Bundesverfassung von 1874 im Artikel 3 niedergelegt ist. Weiterhin ist es an dieser Stelle wichtig zu zeigen, inwieweit das föderalistische Gedankengut als politisches Strukturprinzip im Bundesstaat verfassungsrechtliche Relevanz besitzt.

Die Abgrenzung zwischen dem Staatenbund und dem Bundesstaat und die verfassungsrechtlichen Problemkreise, die im Kontext des Artikels 3 der Bundesverfassung von 1874 diskutiert werden müssen, sind sehr eindrücklich in der Arbeit von Yvo Hangartner (1) dargestellt, seine Abhandlung soll den folgenden Ausführungen als Grundlage dienen.

Der Staatenbund verkörpert eine Vereinigung von Staaten in einer dauernden Verbindung, die darauf ausgerichtet ist, gemeinsame umfassende Zwecke zu verfolgen, die Verbindung erfolgt dabei nicht nur in Teilbereichen, sondern die Glieder werden in ihrer politischen Existenz zusammengefaßt; Grundlage der Vereinigung ist eine Übereinkunft von gleichberechtigten Staaten, die in diesem Rahmen jedoch ihre Selbständigkeit bewahren, der Bund stellt eine Gemeinschaftseinrichtung der Glieder dar (2). Das grundlegendste Unterscheidungsmerkmal, welches der Bundesstaat gegenüber dem Staatenbund aufweist, ist die Verselbständigung einer Zentralgewalt, die als Voraussetzung eine politische Einheit haben muß, auf deren Grundlage der Zentralstaat beruht. Der Bundesstaat agiert als eigener Staat und nicht mehr als Bund von Staaten, die bundesstaatliche Ordnung kann auch gegen den Willen von Gliedern des früheren Staatenbundes verwirklicht werden. Das föderali-

---

1) Hangartner, Yvo: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt 1974.
2) Ebenda, S. 27/28.

stische Gedankengut ist nun zu einem gewissen Grad dadurch verwirklicht, als die Glieder noch eine eigene politische Existenz insofern besitzen, als sie als Glieder des Bundesstaates in zahlreichen und wichtigen Bereichen staatlicher Tätigkeit eine eigene Ordnung verwirklichen. Der Bundesstaat ist somit durch eine 'dualistische Ordnung' geprägt, innerhalb der aber dem Zentrum bzw. der Zentralgewalt im Interesse der nationalen Anliegen ein Übergewicht eingeräumt wird (1). Zum Schutze dieser dualistischen Ordnung und um dem potentiellen Machtmißbrauch der Zentralgewalt entgegenzuwirken, wurden zahlreiche Beteiligungsmechanismen entwickelt, um den Gliedern auch eine Mitwirkungsmöglichkeit am obersten Bundeswillen zu bieten. Diese Partizipationsmechanismen führen nun zu einer äußerst komplexen Staatsordnung, so daß der Bundesstaat, insbesondere dann, wenn es um die konkrete Ausfüllung der theoretisch konzipierten Formen geht, also wenn der Bundesstaat politisch gelebt wird, "... Ausdruck hoher politischer Kultur ist" (2).

Wie ist nun jedoch der Bundesstaat in der Bundesverfassung der Schweiz aus dem Jahre 1874 konzipiert und welchen Stellenwert hat dabei der Föderalismus?

Den Bundesstaat Schweiz verfassungsrechtlich zu begreifen, bedeutet zunächst die Kompetenzsystematik zu analysieren, mit der die Aufgabenverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen verfassungsmäßig verankert wurde und die somit auch zentral für den Föderalismus sein muß. Als grundlegende Verfassungsbestimmung, in der die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen ausgesprochen wird, gilt der Artikel 3 der Bundesverfassung von 1874.

---

1) Hangartner, Yvo: a.a.O., S. 29.
2) Ebenda, S. 29.

Artikel 3 BV 1874:

"Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind".

Dieser Artikel 3 stellt eine allgemeine Kompetenzkompetenz dar, wobei diese im schweizerischen Bundesstaat dem Bund zukommt. Die Kompetenzkompetenz ist, so Hangartner (1), durch die Natur des Bundesstaates im allgemeinen nicht vorgezeichnet, sie kann dem Bund, den Gliedern oder Bund und Gliedern gemeinsam zustehen. Da Kompetenzen im allgemeinen nur über die Bundesverfassung begründet werden können (Verbot extrakonstitutioneller Kompetenzen) und da die Verfassungsbestimmungen (auch die Partialrevisionen) nur durch den Bund erlassen werden können, steht demgemäß formell die Kompetenzkompetenz dem Bund zu. Die Kantone wirken zwar beim Erlaß der Bundesverfassung und deren Partialrevisionen als Abstimmungsorgane mit, sie sind jedoch rechtlich nicht originäre Träger der Bundesverfassung (2).

Diese allgemeine Kompetenz des Bundes gemäß Artikel 3 BV begründet durch ihre Anwendung spezielle Kompetenzen bzw. auch Verpflichtungen für den Bund oder die Kantone. Welche innere Logik liegt nun jedoch in dieser Kompetenzsystematik und wie lassen sich daraus Ermächtigungen für die Kantone ableiten?

Durch Interpretation des Artikels 3 BV ergibt sich, daß die Kantone überall dort nicht tätig werden dürfen, wo bereits eine spezielle Bundes-

---

1) Vgl. Hangartner, Yvo: a.a.O., S. 44.
2) Die Kantone wirken im schweizerischen Bundesstaat nur organhaft mit, im früheren Staatenbund beruhte die rechtlich nicht verselbständigte Bundesgewalt auf der Willensübereinstimmung der Stände.

ermächtigung begründet worden ist, und dies impliziert gleichzeitig, daß die Kantone also nur dort tätig werden dürfen, wozu der Bund nicht ermächtigt worden ist, d.h. eine verfassungsmäßige Bundesermächtigung würde also Interventionsrechte der Kantone ausschließen und somit die kantonale Souveränität in diesem Bereich staatlicher Aktivität einschränken. Die kantonale Tätigkeitskompetenz gemäß Artikel 3 BV beruht somit auf einer 'Subsidiären Generalklausel' (1), die materiell im Verlaufe der Zeit immer weniger Aufgabenbereiche umschlossen hat. Die ursprünglichen oder originären kantonalen Kompetenzen wurden dabei immer weiter ausgehöhlt und selbst in Bereichen, die der Bund noch nicht verfassungsmäßig vollständig an sich gerissen hat, ist die Kompetenzausübung teilweise bundesrechtlich determiniert.

Der Artikel 3 BV begründet gleichzeitig das formale Prinzip der 'lückenlosen Kompetenzenverteilung' (2), so daß, und dies ist insbesondere bei neuen Staatsaufgaben von Bedeutung, solange noch keine Bundeskompetenz begründet ist, der Kanton das Recht hat, zunächst diese Aufgabe nach eigener Fasson wahrzunehmen.

Dort wo von Macht bzw. von Ermächtigungen die Rede ist, muß gleichzeitig auch von ihren Grenzen bzw. Beschränkungen geredet werden. Die Verfassung von 1874, die trotz zahlreicher zentralstaatlicher Elemente im Kern eine föderalistische Struktur des Staates verkörpert, läßt dabei einen gewissen Interpretationsspielraum für Beschränkungen der Bundeskompetenzen offen, um dadurch eine Übermacht der Zentralgewalt zu begrenzen und die kantonale Souveränität, wenn auch nur in Teilbereichen, zu stützen. Hangartner führt zwei Arten von Beschränkungen der Bundeskompetenzen an, zum einen die ausdrücklichen und zum anderen die stillschweigenden (3). Als ausdrückliche Beschränkungen der Bun-

---

1) Hangartner, Yvo: a.a.O., S. 54.
2) Vgl. Hangartner, Yvo: a.a.O., S. 58 f..
3) Vgl. ebenda, S. 87 f., die gleiche Systematik gilt auch für die Zuweisung von Bundeskompetenzen.

deskompetenzen gelten Beschränkungen, "... die nach dem Wortlaut der Bundesverfassung bestehen und durch philologisch-logische Interpretation festgestellt werden" (1). Eine ausdrückliche Zuweisung einer Aufgabe bzw. einer Funktion an die Kantone in einem Verfassungsartikel muß als eine solche Beschränkung der Bundeskompetenzen angesehen werden. Als stillschweigende Beschränkungen der Bundeskompetenzen gelten Beschränkungen, "... die durch Auslegungsmethoden gewonnen werden, die über eine rein philologisch-logische Interpretation des Wortlautes hinausgehen" (2). Diese stillschweigenden Beschränkungen der Bundeskompetenzen werden dabei noch weiterhin unterschieden in Beschränkungen kraft Sachzusammenhangs und Beschränkungen kraft Natur der Sache, auf diese feine Differenzierung soll hier jedoch nur hingewiesen werden, ohne näher darauf einzugehen.

Beschränkungen der Bundeskompetenzen bedeuten im Hinblick auf das Prinzip der Lückenlosigkeit der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung einerseits die Zuteilung und andererseits die Bundesgarantie kantonaler Kompetenzen und stehen so im Interesse der grundlegenden Staatsformation, die dem Föderalismus verpflichtet ist.

Wie lassen sich nun kantonale Ermächtigungen im einzelnen begründen, welche Formen sind dafür vorgesehen und wie ist dabei das Verhältnis zwischen Bundeskompetenzen und kantonalen Kompetenzen zu charakterisieren? Die Beispiele, die dabei Verwendung finden sollen, sind auf das übergeordnete Thema dieser Arbeit, nämlich den Wohlfahrtsstaat, bezogen.

Kantonale Kompetenzen gründen auf Artikel 3 der Bundesverfassung, die Verfassungs- und Gesetzespraxis kennt dabei im allgemeinen drei Formen

---

1) Hangartner, Yvo: a.a.O, S. 88.
2) Hangartner, Yvo: a.a.O., S. 88.

kantonaler Ermächtigung:

- Einzelkompetenzen der Kantone gemäß der Bundesverfassung (4.3.1)
- Wahrung kantonaler Kompetenzen durch Nichtgebrauch besonderer Kompetenzkompetenzen des Bundes (4.3.2)
- Begründung kantonaler Kompetenzen durch Delegation von Bundeskompetenzen (4.3.3).

4.3.1 Einzelkompetenzen der Kantone gemäß der Bundesverfassung

Über die aus Artikel 3 der Bundesverfassung ableitbare subsidiäre Generalkompetenz der Kantone hinaus werden den Kantonen durch besondere verfassungsrechtliche Bestimmungen ganz explizit Zuständigkeiten eingeräumt (1), dies gilt zunächst als unechter Vorbehalt mit deklaratorischer Wirkung, wobei diese subsidiäre Generalklausel aus Artikel 3 der Bundesverfassung in einem Teilbereich zugunsten der Kantone wiederholt wird. Dem Bund werden dabei, und dies geschieht sehr oft über Partialrevisionen der Bundesverfassung, in einem Sektor eines größeren Teilbereiches die Kompetenzen zugewiesen, während die kantonale Zuständigkeit dafür in der Bundesverfassung explizit erwähnt wird. Als Beispiel für einen unechten Vorbehalt kann Artikel 27 ^{bis} Absatz 3 der Bundesverfassung über das Primarschulwesen herangezogen werden, wonach, vorbehalten der Bestimmungen des Artikels 27, die Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens Sache der Kantone bleibt; im Artikel 27 der Bundesverfassung wird im Absatz 1 der Bund nur befugt, außer der bestehenden polytechnischen Schule eine Universität und andere höhere Unterrichtsanstalten zu errichten oder solche Anstalten zu unterstützen.

Einzelkompetenzen der Kantone gemäß der Bundesverfassung werden aber

---

1) Vgl. Hangartner, Yvo: a.a.O., S. 121 ff..

auch durch echte Vorbehalte begründet, sie dienen dem Zweck, kantonale Kompetenzen dort zu wahren, wo eine umfassende Bundeskompetenz bereits begründet ist, aber wo gewisse Zuständigkeiten darin unbedingt den Kantonen verbleiben sollen. Echte Vorbehalte sind also eher vergangenheitsbezogen als zukunftsgerichtet, denn über sie sollen nicht neue kantonale Kompetenzen begründet werden, sondern es sollen nur alte Rechte gewahrt werden. Über diese Form können aber auch frühere kantonale Zuständigkeiten wiederhergestellt werden. Als Beispiel für einen echten Vorbehalt kann in bezug auf das übergeordnete Thema Wohlfahrtsstaat der Artikel 27 quater der Bundesverfassung dienen, wonach der Bund über Absatz 1 und 2 den Kantonen Beiträge an ihre Anwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen gewähren kann (Absatz 1) und ferner in Ergänzung kantonaler Regelungen selber Maßnahmen ergreifen oder unterstützen kann, die eine Förderung der Ausbildung durch Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen bezwecken (Absatz 2). Der Vorbehalt zugunsten der Kantone wird nun im Absatz 3 ausgesprochen, als die kantonale Schulhoheit in allen Fällen zu wahren sei, womit also ein indirekter Eingriff des Bundes über Stipendien etc. in ein unbedingtes kantonales Terrain (das Schulwesen) verhindert werden soll. Für die echten kantonalen Vorbehalte gilt ebenfalls wieder die Unterteilung in ausdrückliche und stillschweigende, wobei letztere wieder kraft Sachzusammenhangs oder kraft Natur der Sache unterschieden werden können.

Schließlich findet man im Bereich der Einzelkompetenzen der Kantone gemäß der Bundesverfassung auch noch die Möglichkeit, besondere Ermächtigungen auszusprechen, wonach eine Bundesaufgabe über den Geltungsbereich des Artikels 3 der Bundesverfassung hinaus auf den Kanton übertragen wird. Diese Form sichert den Kantonen in einem Bereich der Bundesgesetzgebung insbesondere Vollzugskompetenzen, schafft somit neue kantonale Befugnisse im Rahmen einer Bundesangelegenheit. Dies bedeutet eine Ergänzung der subsidiären Generalkom-

petenz zugunsten der Kantone. Die kantonale Vollzugskompetenz im Rahmen einer Bundeskompetenz kann jedoch auch nur teilweise begründet werden, womit den Kantonen nur eine Mitwirkung beim Vollzug gestattet wird. Beispiele im Kontext des Wohlfahrtsstaates sind dafür etwa Artikel 34 quater Absatz 3 Satz 1 der Bundesverfassung, wonach die Durchführung der AHV und IV (Alters- und Hinterlassenenversicherung bzw. Invalidenversicherung) unter Mitwirkung der Kantone erfolgen soll, oder im Familienschutzartikel 34 quinquies im Absatz 5 der Bundesverfassung, wonach der Vollzug der auf Grund dieses Artikels ergehenden Gesetze unter Mitwirkung der Kantone erfolgen soll. Nicht zuletzt auch Artikel 34 ter der Bundesverfassung, der insbesonder für die Arbeitslosenversicherung, die Erwerbsersatzordnung und für die berufliche Bildung als verfassungsrechtliche Grundlage von zentraler Bedeutung ist, welcher durch Absatz 4 in Verbindung mit Artikel 32 Absatz 2 der Bundesverfassung zu sehen ist, wonach die Kantone vor Erlaß der Ausführungsgesetze anzuhören sind und ihnen in der Regel der Vollzug der Bundesvorschriften zu übertragen ist.

Oft ist auch nur die Möglichkeit zur Beteiligung der Kantone am Vollzug erwähnt, dies bedeutet jedoch noch keine Verpflichtung des Bundes zur Übertragung dieser Befugnisse und somit zunächst auch noch kein Recht der Kantone, derartige Vollzugskompetenzen wahrzunehmen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist jedoch, daß diese Ermächtigungen, die den Vollzug, aber auch nicht selten die richterliche Kontrolle betreffen, verfassungsmäßig verankert sein müssen, und da es keine allgemeinen Bestimmungen dafür gibt, müssen diese Vollzugskompetenzen zugunsten der Kantone jeweils für einen bestimmten Teilbereich verfassungsrechtlich fundiert werden.

Diese besonderen Ermächtigungen zugunsten der Kantone verkörpern einen Schritt zum Administrativföderalismus insofern als die Befugnis, Bundesrecht anzuwenden, eine Einschränkung der Bundeskompetenz

bedeutet, denn Gesetzgebungskompetenz bedeutet ja zunächst auch Vollzugskompetenz, und diese wird gemäß dieser besonderen Ermächtigungsform sehr häufig ganz explizit den Kantonen zugewiesen. Dieser Vollzugsföderalismus bremst, so Hangartner (1), die Kompetenzverlagerung an den Bund etwas ab. Problematisch in diesem Kontext ist jedoch noch, ob und inwieweit der Erlaß von Vollzugsvorschriften und das kantonale Organisations- und Verfahrensrecht durch Ermächtigungen zur Vollzugskompetenz auf seiten des Bundes liegt bzw. bundesrechtliche Eingriffe zuläßt, oder ob in Verbindung mit den kantonalen Vollzugskompetenzen diese Bereiche (Vollzugsvorschriften) den Kantonen überlassen werden. Folgt man der herrschenden Lehre und auch der Praxis, so ist mit der Zuweisung der Vollzugskompetenz keine automatische Ermächtigung zum Erlaß der Vollzugsvorschriften verbunden, es würden sonst dadurch kantonal zu unterschiedliche Vollzugsvorschriften zu Bundesgesetzen ergehen (2). Betreffend den Eingriff des Bundes in das kantonale Organisations- und Verfahrensrecht auf dem Wege der Vollzugsermächtigung im Rahmen eines speziellen Bundesgesetzes ist eine Befürwortung nicht angebracht, soweit ein bundeskonformer Vollzug erfolgt.

4.3.2 Wahrung kantonaler Kompetenzen durch Nichtgebrauch besonderer Kompetenzkompetenzen des Bundes

Diese besondere Form der Kompetenz'zuweisung' an die Kantone ergibt sich zumeist dadurch, daß der Bund seine Kompetenz nicht oder nicht vollständig ausschöpft, oder daß er vorläufig nicht tätig wird; dieser Sachverhalt wird dann als konkurrierende Zuständigkeit von Bund und Kantonen bezeichnet. Besondere Kompetenzkompetenzen des Bundes haben grundsätzlich eine nachträgliche derogatorische Wirkung (3),

---

1) Vgl. Hangartner, Yvo: a.a.O., S. 125.
2) Hangartner, Yvo: a.a.O., S. 125.
3) Vgl. Zaccaria, Giacometti: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 100 ff..

jedoch bis ein Bundesgesetz in Kraft tritt, haben die kantonalen Gesetze Übergangscharakter, eine Ausnahme dabei bilden die ausschließlichen Bundeskompetenzen, auf die aber erst später eingegangen werden soll.
Als einfachste Form des Nichtgebrauchs der besonderen Kompetenzkompetenz des Bundes gilt die Untätigkeit des Bundes; in diesem Fall nimmt der Bund für einen umschriebenen Aufgabenbereich seine besondere Kompetenzkompetenz nicht wahr. Ein Beispiel aus dem wohlfahrtsstaatlichen Bereich bildet dabei Artikel 34 quinquies Absatz 2 der Bundesverfassung, wonach der Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen befugt ist, er bisher jedoch von diesem Recht nur für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern (1) Gebrauch gemacht hat. Die Konsequenz daraus ist, daß die Gesetzgebung für den übrigen Bereich der Familienzulagen weiterhin bei den Kantonen bleibt.

Eine weitere Form des Nichtgebrauchs der besonderen Kompetenzkompetenz des Bundes stellen die Vorbehalte zugunsten der Kantone dar. Diese Vorbehalte zugunsten der Kantone beziehen sich auf Bereiche, die bereits durch den Bund geregelt sind, sie sind also erst aus Bundesgesetzen durch Auslegung zu erschließen. Wichtig in diesem Kontext ist es jedoch, ob das Bundesgesetz eine abschließende Ordnung verkörpert oder nicht. Es gibt dabei verschiedene Möglichkeiten des Vorbehaltes, so ist es sogar möglich, daß der Bund erklärt, daß er dieses Sachgebiet selbst und umfassend regeln will, womit der Kanton für diesen Bereich seine Kompetenz verloren hat; dieser Fall gehört jedoch nicht in den Themenkreis des Nichtgebrauchs im eigentlichen Sinne, denn es handelt sich dabei ja nicht um echte Vorbehalte zugunsten der Kantone, im Gegenteil. Jedoch kann als echter Vorbehalt zugunsten der Kantone das Bundesgesetz negativ erklären, nur einen Teilbereich einer Materie zu ordnen, oder in positiver Weise, kantonale Bestimmungen der Kantone

---

1) Bundesgesetz vom 20.6.1952 über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern.

explizit zulassen, es wird damit also nur ein Teil der verfassungsmäßigen Bundeskompetenz ausgeschöpft. Eine weitere Möglichkeit stellen schließlich noch positive Vorbehalte zugunsten ergänzender kantonaler Regelungen dar, kantonale Bestimmungen ergänzen dabei die bundesrechtliche Ordnung.

Wenn in einem Bundesgesetz keine Angaben über Vorbehalte zugunsten der Kantone enthalten sind, so ist davon auszugehen, daß grundsätzlich eine abschließende bundesrechtliche Ordnung besteht.

Diese Vorbehalte zugunsten der Kantone können jedoch auch noch bedingt sein, d.h. daß sie an die Voraussetzung geknüpft sind, daß der Kanton von seiner Kompetenz auch wirklich Gebrauch macht, soweit aber der Kanton diese Möglichkeit nicht wahrnimmt, gilt das Bundesrecht. Eine bereits oben angedeutete Ausnahme des Nichtgebrauchs besonderer Kompetenzkompetenzen des Bundes bilden die ausschließlichen Bundeskompetenzen mit ursprünglich derogatorischer Wirkung, bei ihnen werden durch Nichtgebrauch keine kantonalen Kompetenzen begründet, sie dienen nämlich dem Zweck, ursprünglich kantonale Kompetenzen zu vernichten, wobei jedoch nicht ausgeschlossen ist, daß eine nachträgliche Delegation der Kompetenzen an die Kantone erfolgen kann. Diese ausschließlichen Bundeskompetenzen sind jedoch sehr selten und beschränken sich zumeist auf Materien, die dem Bund durch die Bundesverfassung bereits im Jahre 1874 zugestanden worden sind, die Außenpolitik ist wohl als eine solche ausschließliche Bundeskompetenz anzusehen.

Wichtig, um dies an dieser Stelle noch einmal hervorzuheben, ist bei dieser Form der Wahrung kantonaler Kompetenzen durch Nichtgebrauch besonderer Kompetenzkompetenzen des Bundes, daß gegenüber der verfassungsmäßigen Zuweisung von Einzelkompetenzen an die Kantone hier eine Auslegung auf der Ebene der Bundesgesetzgebung erfolgen muß.

4.3.3 Begründung kantonaler Kompetenzen durch Delegation von Bundeskompetenzen

Durch die Delegation als einer weiteren Form der kantonalen Kompetenzzuweisung werden Befugnisse, die dem Bund aufgrund der Bundesverfassung und der auf ihr beruhenden Bundesgesetze zustehen, auf die Kantone übertragen (1). Dies bedeutet hier die Schaffung neuer kantonaler Kompetenzen, es handelt sich dabei rechtlich insofern nicht um ursprüngliche kantonale Kompetenzen, da die Kantone im Rahmen eines Bundesgesetzes tätig werden (z.B. Vollzug), also eine bundesrechtliche Gesetzgebung die Voraussetzung ist. Delegierte Kompetenzen an die Kantone können von ursprünglichen kantonalen Kompetenzen dadurch unterschieden werden, daß bei ihnen (Delegationen) der Bundesgesetzgeber den Kantonen generell Weisungen über den Inhalt ihrer Tätigkeit erteilen darf, während dies bei bestehenden ursprünglichen Kompetenzen der Kantone grundsätzlich nicht möglich ist (2). Delegationen an die Kantone werden häufig durch die Bundesverfassung selbst begründet oder aber auch über die Bundesgesetzgebung indirekt vermittelt, d.h. die Bundesverfassung spricht die Delegation direkt aus oder ermächtigt hierzu den Bundesgesetzgeber. Andererseits kann jedoch die Bundesverfassung auch die Delegation explizit ausschließen. Die bloße Ermächtigung des Bundes von seiten der Bundesverfassung zur Regelung eines bestimmten Sachgebietes ohne genauere Anweisungen eröffnet dem Bund die Möglichkeit, dies durch Delegation an die Kantone zu erledigen. Wird der Bund jedoch durch die Bundesverfassung zur Gesetzgebung verpflichtet, so ist eine Delegation an die Kantone nicht möglich, da verfassungsmäßig zwingend festgesetzte Kompetenzgrenzen zwischen dem Bund und den Kantonen nicht subkonstitutionell, also etwa durch ein

---

1) Vgl. Hangartner, Yvo: a.a.O., S. 144.
2) Ebenda, S. 144.

Bundesgesetz, verschoben werden dürfen (1). Jedoch auch die Kantone können etwa Kompetenzen weiterdelegieren, dies ist aber nur möglich, wenn das Bundesrecht und das kantonale Recht dies erlauben. Der Vollzug von delegierten Kompetenzen ist in der Regel mit erheblichen Kosten verbunden, allgemein gilt dabei, daß der Bund dann ohne besondere verfassungsrechtliche Ermächtigung Vergütungen an die Kantone ausrichten darf, aber er darf auch Aufgaben delegieren, ohne dafür Gegenleistungen zu erbringen (2).

Bevor die verfassungsmäßig fundierte Grundlage und die darauf beruhenden Gestaltungsmöglichkeiten des Föderalismus abgeschlossen werden, muß noch kurz auf einen Aspekt der politischen Struktur der Schweiz eingegangen werden, der für die Diskussion um die Dezentralisierung staatlicher Aufgaben von ganz enormer Bedeutung ist, gemeint ist die Gemeindeautonomie. Die Frage, die hierbei gestellt werden muß, ist die, ob und inwieweit die Gemeindeautonomie als Wesensbestandteil des Föderalismus angesehen werden kann.

4.4 Die Gemeindeautonomie als Wesensbestandteil des Föderalismus?

Versteht man den Föderalismus unter dem Aspekt der Delegation politischer Macht, so muß die Gemeindeautonomie als integraler Bestandteil des föderativen Prinzipes begriffen werden. Folgt man dabei der Definition von Thomas Fleiner, der im Föderalismus einen "... autonomen Verzicht der obersten Staatsgewalt auf die Durchsetzung ihrer vollen Souveränität im Entscheidungs-, Kontroll- und Vollzugsprozeß zugunsten einer eigenständigen Entfaltung territorial umschriebener und begrenzter Körper-

---

1) Hangartner, Yvo: a.a.O., S. 148.
2) Vgl. Aubert, Jean-Francois: Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. 1, Paris/Neuchâtel 1967, S. 293.

schaften ..." (1) sieht, oder legt man die Begriffsbestimmung von Loretan zugrunde, wonach den "... engeren staatlichen Gemeinschaften in gewisser Hinsicht eine begrenzte Selbständigkeit in ihrer hoheitlichen Tätigkeit garantiert ..." (2) wird, so implizieren wohl beide mit den territorial umschriebenen und begrenzten Körperschaften bzw. den engeren staatlichen Gemeinschaften auch die Gebietskörperschaften, die Gemeinden. Riccardo Jagmetti sieht die schweizerischen Gemeinden als Fortsetzung des Föderalismus auf der lokalen Ebene, da sie zentrale Funktionen des Föderalismus, wie die Teilung der politischen Macht und die Verwirklichung überschaubarer soziopolitischer Einheiten mit direkter Demokratie und nebenamtlicher Ausübung politischer Aufgaben (Milizsystem) erfüllen und ihre politische Autonomie insofern gegeben ist, als sie die Staatsfunktionen der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtssprechung in bestimmten Bereichen selbständig ausführen können (3). Die Gesetzgebungskompetenzen und Vollzugsfunktionen besitzen die Gemeinden unter dem Gesamtthema Wohlfahrtsstaat betrachtet insbesondere im Bereich der sozialen Fürsorge und im Primarschulwesen; Kompetenzzuweisungen und die Begründung von Partizipationsmöglichkeiten bzw. Leistungspflichten erfolgen neben der Bundesverfassung auch über bundesrechtliche bzw. kantonalrechtliche Bestimmungen. Föderalismus im Bundesstaat bedeutet jedoch andererseits aber weitgehend nur eine dualistische Ordnung, die als Kompetenzverteilung staatlicher Aufgaben zwischen dem Bund und den Kantonen wirksam wird. Während die Kantone als Glieder des Bundesstaates über föderative Institutionen (z.B. Ständerat, Ständereferendum, Anhörungsverfahren der Kantone etc.) am Bundeswillen beteiligt sind, fehlt den Gemeinden eine derart direkte Partizipation am Gesamtstaat, ihre Souveränität ist nur eine interne, sie bezieht sich nur auf das eigene Territorium. Zwar erfüllen die Gemeinden

---

1) Fleiner, Thomas: Föderalismus-Hearings, a.a.O., S. 1029.
2) Loretan, Willy: a.a.O., S. 3.
3) Vgl. Jagmetti, Ricardo; zitiert nach Neidhart, Leonhard: a.a.O., S. 64/65.

politische und soziale Funktionen des Föderalismus wie die Teilung politischer Macht oder die Verwirklichung überschaubarer soziopolitischer Einheiten mit direkter Demokratie, aber die Gemeindeautonomie ist in ihrer konkreten verfassungsrechtlichen Ausgestaltung nur eine funktionale Fortsetzung des Föderalismus auf lokaler Ebene, aber nicht Föderalismus selbst, dieser wird im Bundesstaat Schweiz nur in der dualistischen Ordnung von Bund und Kantonen verkörpert.

4.5 Schaubildartige Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in der Schweiz

Abgeleitet aus der verfassungsmäßigen Konstruktion des Föderalismus gemäß Artikel 3 hat sich in der geschichtlichen Entwicklung für die Schweiz eine Kompetenzverteilung zwischen dem Bund, den Kantonen und auch den Gemeinden ergeben, die heute das in Tabelle 1 dargestellte Gesicht besitzt (1). Leider geben die Verfasser dieser Tabelle nicht an, was sie unter primär und sekundär zuständig verstehen, dennoch vermag diese Tabelle einen gewissen Überblick über den realisierten Föderalismus in der Schweiz zu geben.

Ein zentraler Gesichtspunkt innerhalb der Diskussion um die geplante Totalrevision der Bundesverfassung ist auch die Neuordnung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, und zwar insbesondere mit dem Ziel, die teilweise unüberschaubaren Verflechtungen zwischen Bundes- und Kantonsaufgaben zu entwirren und eine Vereinfachung in der föderalistischen Struktur zu erhalten. Walter Wittmann (2) stellt dabei ein Konzept vor, wie er sich diese Neuordnung der Aufgaben zwischen Bund

---

1) Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.): Siedlungswesen in der Schweiz, Schriftenreihe Wohnungswesen Bd. 7, Bern 1978, S. 3.

2) Vgl. Wittman, Walter: Bundesfinanzen und Sozialstaat, Diessenhofen 1978.

Tabelle 1: Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in der Schweiz

p: primär zuständig s: sekundär zuständig	Bund	Kantone	Gemeinden
Aussenpolitik	p	-	-
Justiz	p	s	-
Polizei	-	p	s
Militär	p	s	-
Erziehung:			
Unterrichtswesen	-	p	s
Forschung	p(s)	s	
Kulturelles	p	p	p
Erholung	-	-	p
Sozialwesen:			
Sozialversicherung	p	-	-
andere Sozialinstitutionen	-	p	p
Gesundheitswesen (Spitäler)	-	p	s
Wohnungswesen	p	s	s
Siedlungsplanung	-	-	p
Raumplanung	p	p	s
Wirtschaftspolitik	p	s	-
Steuern	p	p	s(p)
Transport und Verkehr:			
Nationalstrassen	p	s	-
Kantons- und Gemeindestrassen	-	p	p(s)
Eisenbahnen	p	-	-
PTT-Wesen	p	-	-
Volksgesundheit	p	s(p)	s
Uebrige öffentl. Dienstleistungen	p	p(s)	p(s)

und Kantonen vorstellt, wobei er auch noch den Aspekt der Finanzierung miteinbezieht. Tabelle 2 soll die Vorstellungen von Wittmann für einen Ausschnitt öffentlicher Aufgaben veranschaulichen (1).

1) Wittmann, Walter: a.a.O., S. 14.

Tabelle 2: Neuordnung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen

Aufgabe		Gesetzgebung	Vollzug	Finanzierung
20 Landesverteidigung (LV)				
200	Militärische LV	Bund	Bund	Bund
201	Zivile LV	Bund	Kantone	Bauherrschaft
30 Unterricht und Forschung				
300	Volksschulen	Bund und Kantone	Kantone	Kantone
301	Berufliches Bildungswesen			
302	Mittelschulen			
303	Hochschulen		Bund und Kantone	Bundessubventionen u. Kantone
305	Grundlagenforschung			
306	Angewandte Forschung	Bund	Bund	Bund
40 Gesundheitswesen				
401	Krankenanstalten etc.	Bund und Kantone	Kantone	Kantone
45 Umweltschutz				
4510	Gewässerschutz, Kanalisation	Bund	Kantone	Verursacherprinzip
50 Soziale Wohlfahrt				
500	Sozialversicherungen AHV/IV, KUVG, Arbeitslosenversicherung	Bund	Bund	Lohnprozente
501	Fürsorge	Kantone	Kantone	Kantone
502	Wohnbauförderung	Bund	Kantone	Bundessubventionen
61 Verkehr und Energie				
6100/01	National- und Hauptstrassen	Bund	Kantone	Bund (Treibstoffzoll)
6102	Kantonsstrassen	Kantone		Kantone
611	Bahnen	Bund	Bund	Finanzielle Verselbständigung
612	PTT			

Nachdem nun sowohl der Begriff des Wohlfahrtsstaates auf theoretischer Ebene als auch der Föderalismus der Schweiz in seiner Zielfunktion wie auch in seiner verfassungsmäßigen Kodifizierung analysiert worden sind, kann nun mit diesem Vorwissen zum Teil C dieser Arbeit übergegangen werden, in dem das Untersuchungsobjekt "Wohlfahrtsstaat und Föderalismus in der Schweiz" in historischer Perspektive behandelt wird.

TEIL C: HISTORISCHE ANALYSE DES SCHWEIZERISCHEN WOHLFAHRTS-STAATES

5. Sozioökonomische und politische Bedingungen für die Entstehung des helvetischen Wohlfahrtsstaates

5.1 Industrialisierung in der Schweiz

Wie bereits im Teil A dieser Arbeit ausführlich dargestellt worden ist, kann die Industrialisierung mit ihren sozioökonomischen Konsequenzen als zentrale Determinante für die Entstehung und Entwicklung des Wohlfahrtsstaates betrachtet werden. Daß diese Behauptung in bezug auf die Schweiz problematisch ist, wird in den folgenden Ausführungen (5.4) noch deutlich werden.

Im europäischen Rahmen gehörte die Schweiz zu den Ländern, in denen der Industrialisierungsprozeß schon relativ früh eingesetzt hat, und am Ende des 18. Jahrhunderts war die Schweiz neben Großbritannien das am stärksten industrialisierte Land in Europa. Wenn man jedoch von einem relativ hohen Industrialisierungsgrad im 18. Jahrhundert spricht, so muß man dabei aber auch beachten, daß die schweizerische Industrie damals noch weitgehend eine Heimindustrie verkörperte, die in großem Maße durch Handarbeit geprägt war, ihre bedeutendste Branche bildete die Textilindustrie mit Baumwollspinnereien.

Weiterhin muß auch bedacht werden, daß die Arbeit in der (Heim-) Industrie zum größten Teil Nebenerwerbscharakter für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und ihre Familienangehörige besaß, ca. 60% der um 1800 in der Heimindustrie tätigen Arbeitnehmer in der Schweiz waren hauptberuflich mit der Landwirtschaft verbunden (1).

---

1) Sommer, Jürg H.: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, Diessenhofen 1978, S. 14.

Mit der zweiten industriellen Revolution und dem sie begleitenden Mechanisierungsprozeß begann die maschinelle Produktion in Fabriken. Dieser Mechanisierungsprozeß erreichte die Schweiz etwa um das Jahr 1800 und gewann insbesondere in der Textilindustrie an Bedeutung, er sorgte zunächst für eine Verdrängung der Handarbeit in der Heimindustrie, dieser wurde aber jedoch durch neue Techniken und Produktionsformen (Weberei, Stickerei etc.), aber auch durch den Ausbau bereits bestehender handarbeitsintensiver Branchen wie etwa der Uhrenmacherei wieder kompensiert, so daß die Heimindustrie um das Jahr 1850 absolut gesehen sogar noch mehr Beschäftigte hatte als um die Jahrhundertwende, auch wenn dies gewissermaßen noch durch das Bevölkerungswachstum mitbestimmt worden ist.

Wenn auch viele Fabrikgründungen bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu verzeichnen waren, so gewannen die Fabriken doch erst nach 1850 größeren Einfluß und führten dann zu einem echten Verdrängungsprozeß der Heimindustrie einerseits und zu einem Abwandern aus der Landwirtschaft andererseits. Einige Beispiele sollen diesen Mechanisierungsprozeß mit seinen Fabrikgründungen veranschaulichen, die Quelle dafür bietet eine wirtschafts- und sozialgeschichtliche Abhandlung, die Hauser über die Schweiz verfaßt hat (1).

In der Textilindustrie, die als Pionierbranche angesehen werden muß, erfolgten erste Gründungen von Seidenspinnereien in Basel und Zürich, in der Maschinenbauindustrie fertigten Escher-Wyss und Co. Textilmaschinen und beschäftigten damit um 1848 ca. 700 Arbeitnehmer, J.J. Rieter und Co. hatte damals in seiner Winterthurer Fabrik ca. 200 Arbeiter, 1872 wurden die Maschinenfabriken Oerlikon und Brown Boveri

---

1) Hauser, Albert: Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Erlenbach-Zürich /Stuttgart 1961, S. 199 ff..

und Co. gegründet, bereits 1834 entstand die Maschinenfabrik der Gebrüder Sulzer. In der chemischen Industrie erfolgten die Gründungen von CIBA (Chemische Industrie Basel) 1884, von Sandoz 1886 und von Hoffmann-La Roche 1896, das Zentrum der chemischen Industrie bildete damals wie heute Basel. Die Mechanisierung in der Uhrenindustrie erfolgte u.a. durch die Gründung von Longines im Jahre 1866. Glasfabriken entstanden 1851 in Küssnacht, 1879 in Wauwil und 1890 in Bülach, in der Schuhindustrie wurde 1850 die Firma C.F. Bally gegründet. Nicht zu vergessen sind auch die Gründungen von Schokoladenfabriken wie Cailler 1819 in Vevey, Suchard 1826 in Serriere bei Neuenburg oder Sprüngli 1850 in Zürich, aber auch Nestlé in Vevey 1868, das durch seine Kondensmilch und Kindernahrung bekannt wurde.

Wie sich dieser Industrialisierungsprozeß in der Statistik niedergeschlagen hat, mögen einige Zahlen veranschaulichen, die auf Schätzungen von Kneschaurek (1) und Hauser zurückgehen und die aus der Arbeit von Hauser entnommen sind, sie können teilweise das eben Ausgeführte belegen.

Während um 1800 in der schweizerischen Industrie rund 200 000 Menschen tätig waren, dies entspricht ca. 26% aller Erwerbstätigen, wuchs die Zahl der Industriearbeiter bis 1850 auf ca. 350 000, was 32,5% der Erwerbstätigen entspricht. Der Anteil der Fabrikarbeiter an der Gesamtzahl der industriell Erwerbstätigen betrug um 1850 jedoch nur ca. 12%, was die noch starke Stellung der Heimindustrie um die Jahrhundertmitte eindrücklich belegt (Kneschaurek). Der Industrialisierungsprozeß kann andererseits auch durch den Rückgang der Landwirtwirtschaft deutlich gemacht werden, um 1800 waren 68% der gesamtschweizerischen Bevölke-

---

1) Kneschaurek, F.: Wandlungen der schweizerischen Industriestruktur seit 1800, in: Ein Jahrhundert schweizerische Wirtschaftsentwicklung, hrsg. von der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1964, S. 133 ff..

rung in der Landwirtschaft tätig, um 1850 betrug der Prozentsatz rund 50% und im Jahre 1888 sogar nur noch 37% (1).

Der mechanische Industrialisierungsprozeß war auch mit einem enormen Bevölkerungswachstum verbunden, so stieg die Bevölkerungszahl in der Schweiz von 1800 - 1900 von 1,7 Mio. auf 3,3 Mio., was nahezu eine Verdoppelung bedeutete.

Um die Konsequenzen, die dieser Industrialisierungsprozeß für wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten in der Schweiz haben mußte, besser erfassen zu können, soll im folgenden noch auf die zweite zentrale Determinate für die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates eingegangen werden und zwar auf die Urbanisierung.

5.2 Urbanisierung in der Schweiz

Während im Bereich der Industrialisierung die Schweiz zu den ausgesprochenen Frühentwicklern gehörte und dabei auch im 19. Jahrhundert einen sehr hohen Grad verwirklicht hatte, war diese Entwicklung auf der ökonomischen Ebene offensichtlich nicht mit einem entsprechenden Urbanisierungsprozeß verbunden. Verglichen mit anderen westeuropäischen Ländern besaß und besitzt heute noch die Schweiz einen relativ niedrigen Verstädterungsgrad, einige Zahlen aus einer Arbeit von Gardner mögen dies verdeutlichen (2).

Um 1800, also zu Beginn der mechanisierten Industrialisierung, lebten nur 1% der Schweizer Bürger in Städten über 20 000 Einwohner (diese

---

1) Hauser, Albert: a.a.O., S. 245.

2) Vgl. Gardner, Clark: Modernization without Urbanization or Switzerland as a model of job development outside large urban areas, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 6/ 1979, S. 1-42.

Zahl gilt als wissenschaftliches Kriterium für eine Stadt), 1850 waren es 4% und im Jahre 1890 erst 10%. Vergleicht man diese Werte mit den entsprechenden Werten des ebenfalls zu dieser Zeit bereits hochindustrialisierten England (1800 ≙ 17%; 1850 ≙ 35%; 1890 ≙ 54%), welches die höchsten Industrialisierungsprozesse des 19. Jahrhunderts aufweist, so wird der geringere Verstädterungsgrad der Schweiz sehr deutlich. In der Schweiz lebten im Jahre 1850 fast 50% der Bevölkerung in Gemeinden mit unter 1 000 Einwohnern, und selbst um 1900 betrug dieser Satz noch 30%. Im Jahre 1890 existierte in der Schweiz noch keine Stadt mit mehr als 100 000 Einwohnern, auch heute überschreiten erst 5 Städte diese Zahl, es sind dies: Lausanne, Bern, Genf, Basel und Zürich.

Sieht man diese Zahlen im Zusammenhang mit der Industrialisierung, so kann man feststellen, daß sich der Industrialisierungsprozeß der Schweiz zumindest in seiner Anfangsphase somit vorwiegend in kleinen Orten und auf dem Land vollzogen hat, die Industrialisierung in größeren Städten blieb eher die Ausnahme, es gab ja kaum welche.

In einer empirischen Untersuchung ging nun Gardner (1) der Frage nach, warum die Schweiz als eines der ökonomisch höchstentwickeltsten Länder der Erde um 1900 nicht eine entsprechende Urbanisierungsrate wie andere hochentwickelte Industrieländer besitzt. Seine Analyse und ihre wesentlichsten Ergebnisse sollen nun, soweit sie für den Kontext dieser Arbeit von Bedeutung sind, kurz dargestellt werden. Die folgenden Ausführungen betreffen nur den Urbanisierungsaspekt im 19. Jahrhundert, obwohl Gardner in seiner Untersuchung auch noch das 20. Jahrhundert miteinbezogen hat.

Zunächst stellte Gardner fest, daß sich die Schweizer durch eine außer-

---

1) Gardner, Clark: a.a.O., S. 1-42.

ordentlich große geographische Immobilität auszeichnen, so lebten etwa selbst im Jahre 1960 noch 69% der Schweizer Bürger in dem Kanton, in dem sie geboren wurden, 42% sogar noch in ihrer Geburtsgemeinde (1). Weiterhin liegen die Arbeitsstätten der Schweizer zumeist auch am selben Ort oder zumindest in näherer Umgebung ihres Wohnortes.

Als die zentrale Determinante für den geographischen Lebens- bzw. Wohnraum sieht Gardner die 'employment patterns', also das Beschäftigungsmuster bzw. -verhalten, und somit hat er versucht, aus der Analyse der 'employment patterns' Erklärungen dafür zu gewinnen, warum die Schweiz den Modernisierungsprozeß mit minimaler Urbanisierung durchführen konnte bzw. welche Faktoren für die geringe Urbanisierung verantwortlich gemacht werden können.

Zentral für Gardners Argumentationskette ist die politische Struktur der Schweiz im 19. Jahrhundert, die Vorherrschaft der relativ unabhängigen Kantone und die Selbstbestimmung der Gemeinden, also der Föderalismus und seine Fortsetzung auf den untergeordneten staatlichen Ebenen. Verbunden mit dem Förderalismus war auch eine jeweils eigenständige kantonale Wirtschaftspolitik, die darauf ausgerichtet war, die Kleinräumigkeit zu wahren und eine dezentralisierte wirtschaftliche Entwicklung mit nur kleinstädtischen Agglomerationen zu forcieren. Die Bildung von ausgesprochenen nationalen Industriezentren lag nicht in der Intention der Kantone und Gemeinden. Da um die Mitte des 19. Jahrhunderts nach der Bundesverfassung von 1848 der Bund noch ausgesprochen schwach war und erst durch die Bundesverfassung von 1874 mehr zentralstaatliche Eingriffsmöglichkeiten bekam, bestimmten zunächst die kantonalen Wirtschaftspolitiken den Urbanisierungsprozeß. Die Ziele innerhalb der kantonalen Wirtschaftsprogramme waren, einerseits die

---

1) Gardner, Clark: a.a.O., S. 3 (Fußnote), Zahlen für das 19. Jahrhundert liegen in diesem Bereich leider nicht vor.

Landwirtschaft zu stärken und diejenigen Arbeitnehmer, die im bisherigen Verlauf der Industrialisierung freigesetzt worden waren, auf dem Lande zu halten bzw. von größeren Städten fernzuhalten, und andererseits die Dezentralisierung der Industrie zu forcieren. Es wurden dabei Landwirtschaftshilfeprogramme gestartet, um einer Abwanderung von der Landwirtschaft in die Industrie entgegenzusteuern, diese sahen die verschiedenartigsten Subventionen vor und haben selbst im 20. Jahrhundert noch ihre Bedeutung, auch wenn sie heute weitgehend auf bundesrechtlicher Grundlage beruhen. Staatliche kantonale Subventionen betrafen Einfuhrquoten, staatlichen Ankauf von überschüssigen Erträgen, Transportsubventionen, Renovierungshilfen für Bauernhöfe etc., besondere Hilfen existierten noch für Bergbauern und Bauern in abgelegenen Tälern.

Auf diese Weise konnte durch kantonale wirtschaftspolitische Programme über eine Subventionspolitik Urbanisierungstendenzen entgegengewirkt werden. Weiterhin existierten kantonale und kommunale Hilfen für Fabrikherren, um die Dezentralisierung der Industrie zu forcieren, um also ihre Abwanderung in größere Städte zu bremsen, eine gut ausgebaute Infrastruktur mit guten Verkehrs- und Transportbedingungen verstärkte bzw. effektivierte diese Bemühungen. Als wichtigsten Grund dafür, daß sich die schweizerischen Arbeitnehmer, die nicht dem landwirtschaftlichen Sektor angehörten, nicht in so starkem Maße in den städtischen Regionen niederließen, sieht Gardner in der Tatsache, daß der damals noch stark verbreitete manufakturielle Sektor ungemein mobil war und sich überwiegend in kleineren Städten und Gemeinden konzentrierte, also den immobilen schweizerischen Arbeitnehmern entgegenkam. Bedingt durch den begrenzten lokalen/regionalen Arbeitsmarkt konnten die manufakturiellen Unternehmen sich dann auch nicht allzu sehr ausbreiten, um einen echten Urbanisierungsprozeß einzuleiten.

Somit sorgte das Zusammentreffen förderativer Elemente mit einer unge-

heuren Mobilität der schweizerischen Industrie, die insbesondere durch ihre Struktur bestimmt war, und einer starken Immobilität der schweizerischen Arbeitnehmer dafür, daß über eine dezentralisierte Wirtschaft auch ein dezentralisiertes Muster städtischer Ansiedlung entstand und so die Bildung großer Städte als Industriezentren verhinderte, wie sie in anderen industrialisierten westeuropäischen Staaten mit der wachsenden Industrialisierung entstanden.

Zusammenfassend gibt Gardner als Ergebnis seiner Untersuchung an: "Die Begründung für die Tatsache, daß die Schweiz das moderne Land mit der geringsten Verstädterung ist, ..., (liegt) darin, daß schon in den Anfängen der Industrialisierung - bedingt durch den Föderalismus und die lokale Selbstverwaltung und Eigeninitiative - größter Wert auf die Entwicklung differenzierter Beschäftigungsmöglichkeiten in Kleinstädten und Dörfern gelegt wurde. Damit wurde die Abwanderung der Landbevölkerung und deren Zusammenballung in Metropolen verhindert" (1).

Ergänzend zu den Angaben von Gardner soll hier noch abschließend in Tabelle 3 eine Übersicht über die Bevölkerungsentwicklung und die aus ihr resultierende Verstädterung in der Schweiz vorgelegt werden, die vom Bundesamt für Wohnungswesen zusammengestellt worden ist, sie zeigt eindrücklich den geringen Verstädterungsgrad in der Schweiz als Entwicklung von 1850 - 1970 (2).

5.3. Demokratisierung als Transformation sozialer Forderungen in wohlfahrtsstaatliche Aktivitäten bzw. Programme

Die Demokratisierung, so wurde bereits im Teil A dieser Arbeit argumentiert, kann als Bindeglied ebenso wie als Transformationsmechanismus für

1) Gardner, Clark: a.a.O., S. 1 (Zusammenfassung), eigene Übersetzung.
2) Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.): a.a.O., S. 9.

Tabelle 3: Bevölkerungsentwicklung und Urbanisierungstendenzen

Jahr	Anteil der Gesamtbevölkerung nach Gemeindegrössenklassen (in o/oo) Einwohner:			Gesamtbevölkerung (absolute Zahlen in Tausend)	Bevölkerungsanteil in Agglomerationen mit über 100'000 Einw. (in o/oo)
	0 - 999	1'000 - 9'999	mehr als 10'000		
1850	419	517	64	2'393	.
1860	400	515	85	2'511	.
1870	376	524	100	2'655	.
1880	346	521	133	2'832	.
1888	338	511	151	2'918	.
1900	286	494	220	3'315	.
1910	246	500	254	3'753	.
1920	232	492	276	3'880	.
1930	220	475	305	4'066	190
1941	203	468	329	4'266	227
1950	181	454	365	4'715	272
1960	150	431	419	5'429	316
1970	120	427	453	6'270	338

die Durchsetzung sozialer Forderungen der Bevölkerung angesehen werden. In der Schweiz, dem Mutterland der Demokratie, gilt dies ganz besonders. Eine historische Kurzbetrachtung der schweizerischen Demokratisierungsprozesse soll dazu beitragen, diesen Aspekt für das übergeordnete Thema Wohlfahrtsstaat fruchtbar zu machen.

Verglichen mit anderen westeuropäischen Ländern kennt die Schweiz die Demokratisierung auf nationaler Ebene in vielfältiger Weise bereits sehr früh, um die Mitte des 19. Jahrhunderts wurde über die Bundesverfas-

sung von 1848 der konstitutionelle Grundstein dafür gelegt. Für Gruner ist "... die erste und auffallendste politische Besonderheit der modernen Schweiz (ist) der frühzeitige und maximal ausgedehnte Ausbau der demokraktischen Willensbildung" (1). So führte die Schweiz als erstes europäisches Land in konsequenter Weise das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht ein. Doch wie bereits bei anderen sozialen und politischen Phänomenen der Schweiz bestanden auch im Bereich der Demokratisierung kantonale Vorläufer. Schon seit 1831 kennen einzelne Kantone Wahlrechte, so hat St. Gallen im Jahre 1831 als erster schweizerischer Kanton das Veto eingeführt, es war in Artikel 3 seiner damaligen Verfassung fundiert und bestimmte, daß das Volk infolge der Volkssouveränität selbst das Gesetzgebungsrecht ausübt und daß darum alle Gesetze seiner Genehmigung zu unterliegen hatten. Andere Kantone kennen ähnlich Wahlrechte seit den Verfassungsrevisionen der 40er Jahre, so hatte z.B. der Kanton Bern im Jahre 1846 seine Volksrechte verfassungsrechtlich fundiert. Wahlrechte auf Bundesebene bestehen dagegen erst seit der Schaffung der Bundesverfassung im Jahre 1848, davor existierte ja noch kein Bundesstaat und damit auch kein Bund.

Verkörpert werden diese Demokratisierungsprozesse insbesondere durch die maximalen Volksrechte, als Beispiel dafür gelten auf kantonaler Ebene das Recht, die exekutiven und richterlichen Behörden zu wählen, das fakultative und teilweise auch obligatorische Gesetzesreferendum sowie das obligatorische Verfassungsreferendum bei Partialrevisionen, in einigen Kantonen auch das Recht zur Gesetzesinitiative (im Kanton Waadt seit 1841 verwirklicht) und zur Verfassungsinitiative. Auf Bundesebene existieren seit der Verfassung von 1874 das fakultative Referendum bei Gesetzesfragen, das obligatorische Referendum bei Verfassungsfragen und seit 1891 besteht auch das Volksbegehren bzw. die Volksinitiative

---

1) Gruner, Erich: Die Parteien in der Schweiz, Bern 1977, 2. Auflage, S. 15/16.

für Verfassungspartialrevisionen, eine Volksinitiative zum Erlaß eines bestimmten Gesetzes gibt es jedoch auf Bundesebene nicht. Eingeschränkt werden Referendum wie auch Initiative auf Bundesebene jedoch durch eine Mindestzahl geforderter Unterschriften, so besteht derzeit für ein Gesetzesreferendum ein Minimum von 50 000 Unterschriften der stimmberechtigten Bürger, für eine Verfassungsinitiative liegt die Zahl bei 100 000. In den Kantonen liegen die entsprechenden Werte natürlich weitaus tiefer, so werden beispielsweise im Kanton Basel-Stadt für das Gesetzesreferendum nur 1 000 Unterschriften innerhalb von sechs Wochen gefordert (1).

Wichtig für die Artikulation und Aggregation von sozialen Problemen und Forderungen sind jedoch insbesondere die verschiedenen Interessenverbände und die Parteien, letztere besitzen daneben noch die Gesetzgebungsfunktion als politische Gestaltungsfunktion soweit sie eine Fraktion in den entsprechenden Parlamenten stellen, den Kantonsparlamenten oder im eidgenössischen Parlament. Von ganz enormer Bedeutung im Zusammenhang mit der Entstehung und Entwicklung des Wohlfahrtsstaates sind dabei vorwiegend die von der Arbeitnehmerseite betriebenen Interessenorganisationen bzw. die ihnen nahestehenden politischen Parteien. Wie ist nun die Bildung von Interessengruppen in bezug auf soziale Probleme insbesondere von seiten der Arbeitnehmer und die Bildung von ihnen nahestehenden politischen Parteien in der Schweiz zeitlich festzulegen?

Zu den wichtigsten Interessenvertretern der Arbeitnehmer, die als Betroffene im Kontext der Industrialisierung und der sozialen Frage angesehen werden müssen, zählen gemeinhin die Gewerkschaften. Der Beginn der schweizerischen Gewerkschaftsbewegung liegt im letzten

---

1) Vgl. Steiner, Jürg (Hrsg.): Das politische System der Schweiz, München 1971.

Quartal des 19. Jahrhunderts. Aus den vielfältigen Arbeiterbildungsvereinen entstanden ab der Mitte des 19. Jahrhunderts beruflich gegliederte Fachgewerkschaften. Als eigentlicher Vorläufer des 1880 gegründeten Schweizerischen Gewerkschaftsbundes muß der 'Alte Arbeiterbund' angesehen werden, der aber mit der Gründung der nationalen Gewerkschaft verschwand. Große Bedeutung erhielt der Gewerkschaftsgedanke insbesondere durch die Errichtung der 'Schweizerischen Arbeiter - Reservekassen', gegründet durch den Grütliverein und den Schweizerischen Gewerkschaftsbund im Jahre 1886, die als Streikkassen fungierten und aus den Mitgliederbeiträgen die finanziellen Mittel für Streiks bereitstellten. Oft waren es aber auch nur diese Reservekassen, die die Arbeiter zur Gewerkschaft geführt haben.

Zeitlich eng mit der Gewerkschaftsbewegung fällt auch die Gründung der für die Arbeitnehmer bedeutendsten Partei zusammen, gemeint ist die Schweizerische Sozialdemokratische Partei, die von dem Berner Patrizier Albert Steck auf nationaler Ebene ins Leben gerufen worden ist. Daneben muß auch noch der Grütliverein erwähnt werden, der zwar zunächst bei seiner Gründung freisinniges Gedankengut vertrat, doch sich später von dieser Richtung immer mehr abwandte und zu den Sozialdemokraten überschwenkte. Eine enge Verbindung mit den Sozialdemokraten ging der Grütliverein jedoch erst im Jahre 1902 auf einem Parteitag der Sozialdemokraten in Solothurn ein, als er in der 'Solothurner Hochzeit' eine organisatorische Allianz mit der Sozialdemokratischen Partei begründete. Die Wandlung des Grütlivereins, der bisher als Bindeglied zwischen der Arbeiterschaft und dem Freisinn angesehen werden konnte, war symptomatisch "... für das Abrücken der Arbeiterschaft von den althergebrachten freisinnigen Anschauungen zugunsten sozialistischer Ideen" (1). Auf das Schwinden des liberalistischen Einflusses in der Wirt-

---

1) Somm er, Jürg H.: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, Diessenhofen 1978, S. 74.

schafts- und Gesellschaftspolitik und seine Konsequenzen wird im nächsten Abschnitt (5.4) noch einzugehen sein.

Eine weitere wichtige Organisation für die Arbeitnehmer war das Arbeitersekretariat, welches im Jahre 1887 nach dem Vorbild der bereits bestehenden, subventionierten Sekretariate für Handel, Gewerbe und Industrie geschaffen wurde. Das Ziel dieses Arbeitersekretariates war es, neben der Möglichkeit, Bundessubventionen zu bekommen auch, und dies ist hier von besonderer Bedeutung, einen ähnlichen Einfluß auf Gesetzgebung und Verwaltung zu erlangen, wie ihn andere Spitzenverbände bereits besaßen. Als Voraussetzung von seiten des Bundesrates bestand dafür die Bildung einer einheitlichen Organisation aller schweizerischen Arbeiterverbände, diese bildete dann der 'Neue Arbeiterbund', der als Trägerorganisation aller schweizerischen Arbeiterverbände diente. Sein erster Arbeitersekretär Hermann Greulich gilt als eigentlicher Pionier der Gewerkschaftsbewegung und als Vorkämpfer der Sozialversicherung.

Die genannten Organisationen, die ihre Bedeutung insbesondere in der Wirtschaftskrise im letzten Quartal des 19. Jahrhunderts erlangt hatten, müssen als wichtige institutionelle Triebfedern für die Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates angesehen werden.

5.4. Einschätzung der makrosoziologischen Determinanten Industrialisierung, Urbanisierung, Demokratisierung im Hinblick auf die Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtstaates

Wie im Teil A ausgeführt, können drei zentrale makrosoziologische Determinanten für die Entstehung und Entwicklung des Wohlfahrtsstaates als fördernd angesehen werden: der Grad der Industrialisierung, der Urbanisierung und das Ausmaß der Demokratisierung. Wie sind nun diese drei Faktoren in bezug auf die Entstehung und Entwicklung des schweize-

rischen Wohlfahrtsstaates einzuschätzen? Kann aus ihren spezifischen Ausprägungen die relative Verspätung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates erklärt werden? Gibt es noch weitere Faktoren, die als retardierende Variablen für die Verspätung des schweizerischen Wohlfahrtsstaats Erklärungskraft besitzen?

Die schweizerische Industrialisierung ist durch einen frühzeitigen Beginn gekennzeichnet, von größerer Bedeutung für den Aufbau bzw. das 'Nichtentstehen' eines Wohlfahrtsstaates war jedoch ihre spezifische Struktur mit ihren verschiedenen ökonomischen und sozialen Konsequenzen für die schweizerische Bevölkerung. Zwei Merkmale müssen für die schweizerische Industrialisierung als strukturbestimmend angesehen werden:

1. Heimindustrie mit Nebenerwerbscharakter für den Arbeitnehmer in der Frühphase
2. Dezentrales Verteilungsmuster der Industrie in der Mechanisierungsphase, keine ausgesprochenen Industriezentren.

Heimindustrie mit Nebenerwerbscharakter bedeutete einerseits, daß der einzelne nicht aus seiner familiären Umgebung herausgerissen wurde, und andererseits, daß er nicht die Heimindustriearbeit, sondern die Arbeit in der Landwirtschaft als Hauptquelle für den Lebensunterhalt ansehen konnte, die Abhängigkeit von der Industrie war nicht in dem Maße gegeben. So konnte die traditionelle, bäuerliche Großfamilie in der Schweiz länger Bestand haben und vor allem ihre soziale Sicherungsfunktion weiter ausüben. Diese spezifische Form der Industrialisierung hatte somit in ihrer Frühphase nicht zu einer Aushöhlung der alten Sicherungsformen geführt, die kleinen sozialen Netze bleiben weiterhin intakt und die sozialen und ökonomischen Probleme der Industrialisierung traten nicht in dem Maße als virulent, extern lösungsbedürftig zutage. Es war zwar nicht zu übersehen, daß mit der fortschreitenden Industrialisierung

in einer späteren Phase auch in der Schweiz die Armut als Folge der Industrialisierung größere Verbreitung fand, doch durch die Resistenz und die größere Belastbarkeit der noch vorhandenen alten, traditionellen sozialen Sicherungsformen wie Großfamilie, kleine soziale Netze, Nachbarschaftshilfen etc. erfuhr die Armut eine gewisse Abschwächung.

Als entscheidend für den Erhalt und die Funktionsfähigkeit der traditionellen Sicherungsformen auch in der fortgeschrittenen Industrialisierungsphase muß das dezentrale Verteilungsmuster der Industrie in der Mechanisierungsphase angesehen werden. Die geringe Mobilität des schweizerischen Arbeitnehmers, bedingt durch den hohen Stellenwert von lokaler Selbstverwaltung, Eigeninitiative und insbesondere durch den Föderalismus mit eigenen kantonalen Wirtschaftspolitiken bei Fehlen einer zentralstaatlichen Wirtschaftspolitik, verbunden mit einer erhöhten Mobilität der Industrie, die jedoch immer auf einen regional begrenzten Arbeitsmarkt traf, hatten dazu geführt, daß sich die schweizerische Industrie dezentral entwickeln mußte und es somit zu keinen ausgesprochenen Industriezentren kommen konnte. Das Faktum, daß in der Schweiz die Industrie eher zum Arbeitnehmer kam als umgekehrt, ermöglichte eine geographische Nähe zwischen Familie und Arbeitsplatz und wirkte einer Zersplitterung der traditionellen Großfamilie entgegen. So konnten auch in der mechanisierten Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die alten, familiären Sicherungsformen einen Großteil der sozialen Probleme auffangen. Die spezifische Form der Industrialisierung wie auch das geographische vom Föderalismus und der lokalen Selbstverwaltung mitbestimmte Verteilungsmuster der Industrieansiedlung erklären, warum die makrosoziologische Determinante 'Industrialisierung' für die Entstehung eines Wohlfahrtsstaates in der Schweiz nicht in dem Maße ihre Bedeutung gehabt hat.

Mit der dezentralen Industriestruktur ist <u>indirekt</u> auch gleich die zweite makrosoziologische, sozioökonomische Determinante für die Entstehung

eines Wohlfahrtsstaates angesprochen, und zwar die Urbanisierung. Die Schweiz kannte keine mit der expandierenden Industrialisierung korrespondierende Urbanisierung. Mit dem Fehlen eines hohen Verstädterungsgrades fehlten auch die damit einhergehenden sozialen Probleme wie das Wohnproblem oder das Gesundheitsproblem bzw. sie traten nicht in dem Ausmaße in Erscheinung wie beispielsweise in den hochindustrialisierten Zentren von Großbritannien. Weiterhin führte die mangelnde Bevölkerungskonzentration auch nicht zu einem einheitlichen, aggregierten Problemdruckpotential. Die räumliche Verteilung der Arbeitnehmerschaft erschwerte die Organisierbarkeit sozialer Probleme ungemein. Für die Schweiz war somit die Urbanisierung keine treibende Kraft im Hinblick auf die Entstehung eines helvetischen Wohlfahrtsstaates.

Die Demokratisierung als dritte zentrale makrosoziologische Determinante hat auch in der Schweiz ihre Bedeutung für die Entstehung und Entwicklung des Wohlfahrtsstaates gehabt. Sie muß jedoch in der Schweiz nicht allein als den Wohlfahrtsstaat fördernd angesehen werden. Die in der Schweiz bereits sehr frühzeitig vorhandene ausgeprägte Demokratisierung auf Bundes- und Kantonsebene hat ganz ohne Zweifel dazu beigetragen, daß auch soziale Probleme vermehrt in den politischen, parlamentarischen Prozeß Eingang finden und dort auch einen gewissen Stellenwert in der Prioritätenskala einnehmen konnten. Vielfältige auf kantonaler Ebene frühzeitig ergangene Gesetzeswerke mit sozialpolitischem Inhalt belegen dies recht eindeutig. Auf zentralstaatlicher Ebene hat die Demokratisierung aber eher eine retardierende, blockierende Wirkung für die Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates gehabt. Diese bremsende Wirkung der direkten Demokratie kann vom Beginn des Wohlfahrtsstaates bis heute nachvollzogen werden, sie äußerte sich in Ablehnung bei Verfassungsartikeln, die den Wohlfahrtsstaat tangierten, ebenso wie bei wohlfahrtsstaatlich relevanten Gesetzesentwürfen, die dem Referendum zu Opfer gefallen sind. Beispielhaft dafür waren etwa die 'Lex Schulthess' (AHV), die 'Lex Forrer' (KUVG) oder

die Revision des Verfassungsartikels 34 bis vom 8. Dezember 1974 bezüglich der Krankenversicherung. Auf Bundesebene war die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates unter dem Aspekt der Demokratisierung mehr eine Frage des Konsensus über eine bestimmte Ausgestaltung als eine Frage der Notwendigkeit einer Sozialgesetzgebung. Die 'Nein-Demokratie' hat über so manches ablehnende Referendum zu so manchen 'Scherbenhaufen' (1) und somit immer wieder auch zu einem notwendigen Neubeginn geführt, der natürlich die verspätete zentralstaatliche Entwicklung erklärt. Bestimmend für die Ausgestaltung war dabei immer wieder der Widerstreit zwischen dem Föderalismus und dem Zentralstaat um die Kompetenzen, der bei der Meinungsbildung des Volkes von ganz entscheidender Bedeutung war. Die Referendumsdrohung als schärfstes Schwert der Demokratie in der Schweiz, der ständige Zwang zur Konsensfindung durch die große Koalition nicht nur im Bundesrat (Konsensdemokratie auf der Exekutivebene) und nicht zuletzt auch die verfassungsmäßig vorgeschriebene Abstimmung mit den Kantonsvertretungen (Ständerat) sind weitere systeminterne retardierende Elemente im Rahmen der Demokratisierung.

Sieht man die Demokratisierung unter dem Aspekt der politischen Stärke ihrer gesellschaftlichen Gruppierungen und Parteien, so kann man für die Schweiz sagen, daß die Arbeiterbewegung sowie die aus ihr hervorgegangenen Gewerkschaften verglichen mit dem Ausland seit jeher nicht die politische Stärke gehabt haben, den entscheidenden Einfluß auf die Gestaltung der Sozialpolitik zu nehmen. International vergleichend kann man eher von einer schwachen Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung in der Schweiz sprechen. Die der Arbeiterseite nahestehende Sozialdemokratische Partei konnte zwar bei den Nationalratswahlen im Jahre 1919 ihre politische Macht etwas ausdehnen, ihr politisches Gewicht konnte sie jedoch erst mit dem Eintritt eines Vertreters in den Bundesrat gegen

---

1) Der 'Scherbenhaufen' symbolisiert ein gescheitertes Referendum, er ist in der Schweiz eine Art 'terminus technicus'.

Ende des Zweiten Weltkrieges entscheidend verbessern. Auf kantonaler Ebene hatte die Sozialdemokratie jedoch bereits früher politische Gestaltungsfunktion erworben, und auch der Stellenwert der Gewerkschaften war in einzelnen Kantonen höher einzustufen als auf Bundesebene. Insgesamt gesehen war die politische Landschaft aber in der Anfangsphase des schweizerischen Wohlfahrtsstaates noch weitgehend von konservativem und feinsinnigem Gedankengut geprägt.

Zwei Faktoren können als bedeutsam für die relative Schwäche der Arbeiterbewegung in der Schweiz angesehen werden, dies ist zum einen die ausgeprägte kulturelle Heterogenität (kultureller Pluralismus) und zum anderen die politische Dezentralisierung, die sich vor allem im Förderalismus verkörpert (1).

Im internationalen Vergleich gehört die Schweiz zu den kulturell heterogensten Industrienationen, der kulturelle Pluralismus tritt vor allem als sprachlicher und religiöser Pluralismus in Erscheinung. Entscheidend ist jedoch, daß diese verschiedenen kulturellen Gegensätze "... zueinander nicht parallel verlaufen, sondern sich gegenseitig überschneiden" (2). "In der Schweiz ... haben wir es mit einer multi-dimensionalen Segmentierung zu tun, denn hier wird die Segmentierung ungefähr in gleicher Weise durch die Sprache, die Konfession, die soziale Schichtzugehörigkeit und die Region bestimmt. Diese Dimensionen überschneiden sich gegenseitig, so daß eine große Zahl von Subkulturen besteht" (3). Gesellschaftliche Konflikte lassen sich somit nicht entlang einer strukturellen - für die Arbeiterbewegung etwa der sozialen- Dimension ausmachen und austragen. Innerhalb einer derart segmentierten Gesellschaftsformation

---

1) Vgl. Höpflinger, François: Industriegewerkschaften in der Schweiz. Eine soziologische Untersuchung. Zürich 1976, S. 90 ff..
2) Ebenda, S. 91.
3) Kerr, H.: Social Cleavages and Partisan Conflict in Switzerland, IPSA, Montreal Congress 1973, zitiert nach: Höpflinger, Francois: a.a.O., S. 91.

war es für die Arbeiterschaft ungeheuer schwer, eine einheitliche Konfliktfront aufzubauen. Der kulturelle Pluralismus hat zu einer Aufsplitterung der Arbeiter- und auch später der Gewerkschaftsbewegung beigetragen.

Ein weiterer Faktor der Aufsplitterung für die Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung stellt auch der Föderalismus dar, er hat zusätzlich zum kulturellen Pluralismus eine einheitliche Arbeiterbewegung erschwert. Die unterschiedlichen sozialen Bedingungen in den einzelnen Kantonen zwangen die Arbeiterbewegung wie auch die Gewerkschaften, sich diesem politischen Strukturprinzip anzupassen und sich ebenfalls föderalistisch zu organisieren. Dies mag wohl auch ein Grund dafür sein, daß die Vorläufer des schweizerischen Wohlfahrtsstaates zunächst auf kantonaler Ebene zu finden sind. Auf die genuine Bedeutung des Föderalismus für die Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates wird im Verlaufe dieser Arbeit noch näher eingegangen (1).

Da weder funktionalistische noch konflikttheoretische Ansätze die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates allein befriedigend erklären können, mag es sinnvoll sein, sie noch durch weitere erklärende Faktoren zu ergänzen, insbesondere aber durch die Variable 'sozio-politischer Kontext der Industrialisierung', also bestimmt durch die dominierende Wirtschafts- und Gesellschaftstheorie (2). Für die Schweiz ist an dieser Stelle die während der Industrialisierung ausgesprochen stark verbreitete Ideologie des Liberalismus zu nennen, welche lange Zeit eine Nichtintervention des Staates propagiert und die Bewältigung sozialer Probleme in den Bereich privater bzw. privat organisierter Selbsthilfe verwiesen hat-

---

(1) Im institutionellen Prozeß siehe Teil C; als erklärende Gestaltungsvariable siehe Teil D Punkt 9.

(2) Vgl. Rimlinger, Gaston V. : Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, New York 1971.

te. Diese Vorherrschaft liberalen Gedankenguts zeigte sich in der Schweiz auch auf politischer Ebene durch die übergewichtige Präsenz freisinniger Abgeordneter in den Parlamenten, ihrer Repräsentanz im Bundesrat und den Regierungen der kantonalen Volksvertretungen.

"Je stärker die liberalen Prinzipien individueller Verantwortlichkeit und Eigeninitiative durch das gesellschaftliche Wertesystem prämiert wurden, desto geringer war auch der Legitimationsspielraum für die Entwicklung moderner öffentlicher Sicherungsprogramme. Die Vorherrschaft der liberalen Ideen trug so zur Verzögerung moderner Sicherheitsrechte bei und beeinflußte ihre spätere Gestaltung" (1).

Der Liberalismus war ganz eindeutig ein die Entwicklung des modernen schweizerischen Wohlfahrtsstaates retardierende, aber auch die Gestaltung prägende Kraft. Dies zeigt sich sowohl am zeitlichen Beginn als auch in der inneren Struktur vor allem seiner sozialen Sicherungsformen, die im Kern auch heute noch liberale Züge tragen, zu nennen wäre beispielsweise die Krankenversicherung, aber auch das Dreisäulenmodell der Alterssicherung.

Diese Bemerkungen mögen genügen, um zu verstehen, warum der schweizerische Wohlfahrtsstaat im Vergleich mit den industrialisierten westeuropäischen demokratischen Staaten sich auf nationaler Ebene so ausgesprochen spät entwickelt hat, was insbesondere für seinen Kern, die soziale Sicherung, gilt.

---

(1) Alber, Jens: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analyse zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/New York 1982, S. 107.

6. Institutionelle Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates

6.1. Vorstrukturierung

Bevor im folgenden auf die institutionelle Entwicklungsgeschichte des schweizerischen Wohlfahrtsstaates eingegangen wird, soll hier noch kurz eine Vorstrukturierung der nachfolgenden Ausführungen vorgenommen werden. Wie im theoretischen Teil A dieser Arbeit bereits dargelegt, umfaßt der Wohlfahrtsstaat auf institutioneller Ebene die Bereiche Soziale Sicherung, das Gesundheitswesen, das Bildungswesen und das Wohnungswesen. Diese institutionelle Abgrenzung soll als Leitlinie für die Darstellung des Entwicklungsprozesses des schweizerischen Wohlfahrtsstaates dienen. Da der Bereich der sozialen Sicherung, der funktionell weitgehend die Einkommenssicherung gewährleisten soll, den größten Teil des schweizerischen Wohlfahrtsstaates umfaßt, soll dafür auch in dieser Arbeit der breiteste Raum reserviert werden. Weiterhin soll der Bereich des Gesundheitswesens, der als Teil des Wohlfahrtsstaates vor allem die Krankenversicherung beinhaltet, institutionell voll in den Sektor der sozialen Sicherung integriert werden, denn die Krankenversicherung läßt sich in der Schweiz als Gesetzgebungsprozeß schlecht in Gesundheitsdienstleistungen und Einkommensleistungen (Krankengeld) aufspalten. (1) Auch wenn die soziale Sicherung ihrer Intention nach weitgehend Einkommenscharakter haben soll, gewähren weiterhin noch die Unfall- und die Invalidenversicherung Gesundheitsdienstleistungen. Im folgenden wird nun für die einzelnen Bereiche soziale Sicherung/Gesundheitswesen, das Bildungswesen und das Wohnungswesen der institutionelle historische Entwicklungsprozeß jeweils separat für den gesamten Zeitraum analysiert, d.h. der Untersuchungsprozeß verläuft intrainstitutionell und vertikal entlang der Zeitachse.

---

1) Dies ergibt sich aus der 'Diskrepanz' von funktionaler Sichtweise und institutioneller Regelung.

6.2. Soziale Sicherung und Gesundheit als institutionelle Entwicklung

Verfolgt man die Entwicklungsgeschichte des schweizerischen Wohlfahrtsstaates für den Bereich soziale Sicherung und das Gesundheitswesen, letzteres soweit es durch die Krankenversicherung erfaßt wird, so fällt auf, daß dahinter zwar ein kontinuierlicher Gestaltungsprozeß liegt, daß sie aber auch in ganz spezifischen, unterscheidbaren Phasen und Schüben verläuft, die entweder durch gebremste Aktivitäten, interne Konsolidierungen, nahezu völlige Ruhe, aber auch durch rege Gesetzesproduktion bzw. Interventionsermächtigungen und die Schaffung neuer Institutionen in kurzer Folge geprägt ist. Versucht man nun diese Phasen, die durch das Kriterium von erlassenen Gesetzen oder Verfassungsermächtigungen bestimmt sein sollen, zeitlich festzulegen, so könnten dabei im wesentlichen 4 Hauptphasen konstruiert und charakterisiert werden:

Phase I (ca. 1860-1890), Vorläufer, Ursprünge und teilweise noch vorwohlfahrtsstaatliche Sicherungsformen bis hin zum 'liberalistischen Bruch'

Phase II (1890-1918), Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaates als 'zaghafter' Beginn

Phase III (1918-1945), Zwischenkriegszeit und 'moderater' Ausbau

Phase IV (1945-1984), Enormer Ausbau, innere Konsolidierung, Schaffung mehrerer neuer Sozialwerke bis hin zum vollentwikkelten modernen Wohlfahrtsstaat, Anpassung an den westeuropäischen Standard im Bereich der sozialen Sicherung und im Gesundheitswesen.

Diese Phasenbildung sieht nun so aus, als ob auf die Entwicklung der sozialen Sicherung/Gesundheitswesen in der Schweiz ein künstliches

Raster gelegt würde, denn sie schneidet gewissermaßen teilweise auch kontinuierliche Gestaltungsprozesse ab, die über Phasengrenzen hinweg wirken und die Verwirklichung eines Programmes in der nächsten Phase erst ermöglichen. Für nahezu jede Phase muß somit gelten, daß ihre ideellen und materiellen Grundsteine zumeist schon in den früheren Phasen gelegt worden sind und über die Grenzpunkte hinweg bis zur endgültigen Schaffung eines neuen Gesetzeswerkes sich entwickelt haben. Gerade der spezifisch schweizerische Politikgestaltungsprozeß mit seinen vielfältigen demokratischen und föderalistischen Strukturprinzipien trägt mit zu einer langwierigen und damit notwendigerweise auch phasenüberschreitenden Programmgestaltung bei, und dies gilt, wie noch zu zeigen sein wird, für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung der Schweiz im Bereich der sozialen Sicherung/Gesundheitswesen ganz besonders. Kriterium, um dies noch einmal klar herauszustellen, für die Phasenabgrenzung ist jedoch jeweils der verankerte Verfassungsartikel bzw. das verabschiedete Bundes-/Kantonsgesetz oder gesetzesvertretende Konstrukt (z.B. ein Bundesratsbeschluß).

6.2.1. Phase I: (ca. 1860-1890), Vorläufer, Ursprünge und teilweise noch vorwohlfahrtsstaatliche Sicherungsformen bis hin zum 'liberalistischen Bruch'

Der Beginn des modernen Wohlfahrtsstaates in Westeuropa wird gemeinhin mit der Schaffung der Sozialgesetzgebung Bismarcks im Deutschen Reich gegen Ende des 19. Jahrhunderts gleichgesetzt. Das Deutsche Reich gilt als Pionier auf dem Gebiet des Wohlfahrtsstaates, dessen Kernbereich die soziale Sicherung 1883 mit der Krankenversicherung, 1884 mit der Unfallversicherung, 1889 mit der Rentenversicherung (Invaliditäts- und Altersversicherung) und im Jahre 1927 mit der Arbeitslosenversicherung durch die Sozialgesetzgebung auf nationaler Ebene begründet worden ist. Bismarcks Sozialgesetzgebungsmodell hat nahezu alle westeuropäischen

Staaten zumindest bis hin zum Zweiten Weltkrieg beeinflußt und dort zu ähnlich gestalteten sozialpolitischen Programmen geführt, bevor das Modell Beveridge diesen Einfluß etwas gebremst hat.

Die Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates darf jedoch nicht als ein Vorgang gesehen werden, der aus einem Vakuum entstanden ist, wohlfahrtsstaatliche Interventionen verzeichnen Vorläufer bzw. Wegbereiter sowohl im Hinblick auf Ideen als auch auf institutioneller Ebene. Wie dieser vorwohlfahrtsstaatliche Entwicklungsprozeß sich im Bereich der sozialen Sicherung/Gesundheit in der Schweiz vollzogen hat, ideell wie institutionell, soll nun in der ersten Phase im folgenden analysiert werden.

Selbsthilfeformen der Arbeiter und erste staatliche Interventionen im sozialpolitischen Bereich

Wie in den übrigen westeuropäischen industrialisierten Ländern, so brachte auch in der Schweiz die Industrialisierung mit ihren von liberalistischen und kapitalistischen Ideen bzw. Handlungsimperativen geprägten Mechanismen neben einem wirtschaftlichen Aufschwung auch die 'Soziale Frage' und so das Industrieproletariat mit sich. Die 'Soziale Frage' und das Industrieproletariat kulminierten im Armutsproblem, welches durch die mit der Industrialisierung einhergehende enorme Bevölkerungsentwicklung insbesondere auch in der Schweiz noch verstärkt wurde. Zwischen 1800 und 1900 verdoppelte sich die Bevölkerung in der Schweiz nahezu von ca. 1,7 Mio. auf 3,3 Mio. Einwohner (1). Während zu Beginn der Industrialisierung die Armut mehr in ländlichen Regionen anzutreffen war, ging sie mit der Ausweitung der mechanisierten Industrie insbeson-

(1) Bickel,W.: Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz seit dem Ausgang des Mittelalters, Zürich 1947, S. 148.

dere auf die industrialisierten Kantone über. Damit bekam die Armut auch einen neuen Charakter und trat in der Form des Pauperismus auf, dessen Ursachen mit der 'irrationalen' kapitalistischen Gesellschaftsordnung in Verbindung gebracht wurden, die im Kontext der Industrialisierung entstanden war.

Armut war nun nicht mehr allein durch die Unfähigkeit bestimmt, sich durch Arbeit die materielle Existenzgrundlage zu ermöglichen, sondern Armut als Pauperismus betraf nun gerade den Industriearbeiter, "... der sich durch Arbeit nicht ein existenznotwendiges Minimaleinkommen verschaffen konnte" (1).

Die 'Soziale Frage' war mit der aufkommenden Industrialisierung auch in der Schweiz zur Arbeiterfrage geworden. Da diese Armutsprobleme als systemimmanent betrachtet wurden, mußten nun auch die bisherigen gemeinnützigen, kirchlichen und karitativen Bewältigungsstrategien versagen, auch ordnungsstaatliche Maßnahmen wie Armenpolizei und Armenhäuser wurden nicht mehr als geeignete Mittel angesehen, dem um die Mitte des 19. Jahrhunderts in der Schweiz massenhaft auftretenden Armutsproblem gerecht zu werden. Verstärkt wurde diese Massenarmut neben der bereits erwähnten enormen Bevölkerungsentwicklung insbesondere auch noch durch zahlreiche Mißernten in den 50er Jahren.

Mit diesem sozialen Elend geriet auch die Ideologie des Liberalismus, die durch staatliche Nichtintervention in das Wirtschaftsgeschehen geprägt war, in der Schweiz unter immer stärkeren Druck, und unter der Arbeiterschaft und ihren Vereinigungen machte sich immer mehr 'sozialistisches' Gedankengut breit. Die Schwächung des Liberalismus machte sich jedoch zunächst noch nicht in vermehrter staatlicher Intervention be-

(1) Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 23.

merkbar, sozialpolitische Maßnahmen erfolgten zunächst über verschiedene Selbsthilfeformen von seiten der betroffenen Arbeiterschaft. Armut betraf in verstärktem Maße diejenigen Arbeiter und deren Angehörige, die von sozialen Risiken wie Krankheit, Unfall bzw. Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit betroffen waren, die dabei also vom Arbeitsprozeß 'freigesetzt' worden und die nicht wie in der traditionellen Großfamilie sozial und materiell abgesichert waren.

Diese Formen der Armut betrafen neben ungenügender gesundheitlicher Versorgung insbesondere Einkommensverlust und somit die Existenzbedrohung des Arbeitnehmers und seiner Familie. Hier wurde auch in der Schweiz die mit der Industrialisierung einhergehende Auflösung der traditionellen Großfamilie mit der durch die Umstellung vom Familien- auf das Individualeinkommen geschwächten Sicherungsfunktion offensichtlich, und so mußten neue Formen geschaffen werden, die diese soziale Sicherungsfunktion beim Eintritt der sozialen Risiken übernehmen konnten.

Erste Organisationsformen, die von seiten der betroffenen Arbeiterschaft ins Leben gerufen und selbst betrieben wurden, waren auch in der Schweiz die sogenannten Hilfskassen, die als gegenseitige Hilfsgesellschaften Selbsthilfe praktizierten und Einkommensverluste abzudecken versuchten. Hilfskassen waren zunächst weitgehend Kranken- bzw. Unfall-/Invaliditätskassen, das Risiko Alter wurde wegen seiner hohen finanziellen Ungewißheit weniger durch derartige Selbsthilfeformen abgesichert. Derartige Hilfskassen bildeten dann später den institutionellen und finanziellen Grundstock für Gewerkschaftsbestrebungen. Den Umfang, die Struktur wie auch eine gewisse Entwicklung vermag eine von Gruner (1) zusammengestellte Übersicht über das Hilfskassenwesen zu veranschaulichen.

---

(1) Gruner, Erich: Der Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bern 1968, S. 1004, nach: Sommer, Jurg H.: a.a.O., S. 61.

Tabelle 4:

Typen von Hilfskassen: Entwicklung zwischen 1865 und 1880

Art der Kassen	Anzahl	
	1865	1880
Krankheit	131	300
Krankheit und Tod	308	327
Krankheit und Invalidität	11	8
Krankheit, Invalidität und Tod	39	61
Alter und Invalidität	16	16
Alter, Witwen und Waisen	22	24
Witwen- und Waisenfürsorge	39	31
Krankheit, Invalidität, Tod, Witwen- und Waisenfürsorge	12	31
Verschiedene Zwecke	15	5
	608	1085

Erste sozialpolitische staatliche Interventionen traten dann auch in Verbindung mit diesen Hilfskassen auf, staatliche Sozialpolitik in dieser Phase betraf aber nur weitgehend die Festlegung von Beitrittsobligatorien für gewisse soziale Schichten über gewerberechtliche Vorschriften (1), diese erfolgten andererseits aber auch nur in vereinzelten Kantonen. So legte etwa im Kanton Zürich ein 'Polizeigesetz über Handwerksgesellen, Lehrlinge und Fabrikarbeiter vom 16. Dezember 1844' fest, daß jeder kantonsfremde Handwerksgeselle und Fabrikarbeiter zu einer Kranken- und Unterstützungskasse beitreten mußte, um damit für die notwendige Unterstützung und Sicherung in Notfällen zu sorgen (2).

In diese Zeit fielen dann auch die ersten Diskussionen um das Obliga-

(1) Vgl. Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 61.
(2) Braun, R.: Sozialer und kultureller Wandel in einem ländlichen Industriegebiet im 19. und 20. Jahrhundert, Erlenbach 1965, nach: Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 62.

torium zur Schaffung von kantonalen Kranken-, Unfall- und auch Alterskassen für alle Industriebetriebe und das entsprechende Beitrittsobligatorium insbesondere für alle Arbeitnehmer. Professor Rüttimann formulierte damals als Vertreter für ein staatliches Obligatorium sogar für alle Staatsbürger: "Viel besser wäre die Einführung einer obligatorischen Assekuranz gegen gewisse unvermeidliche Gefahren und Nachteile, welche zur Verarmung führen, wie Krankheit, Alter, Arbeitsunfähigkeit. Das Beste und der Selbstverständlichkeit und Würde der Einzelnen Angemessenste wäre es, wenn Alle angehalten werden könnten, durch jährliche Beiträge sich hingegen zu schützen" (1).

Die für diese Zeit recht weitgehende Forderung nach umfassender staatlicher sozialer Sicherung konnte jedoch damals noch nicht in dieser Form durchgesetzt werden, denn der noch relativ starke Einfluß des Freisinns als politische Institution des Liberalismus sah in dieser Form des staatlichen Eingriffs eine zu große Beschränkung der individuellen Freiheit des Arbeiters und der Fabrikbesitzer.

Erste praktische Bedeutung bekam dann die Idee der sozialen Sicherung in stark eingeschränkter Weise im Fabrikgesetz des Kantons Zürich von 1859, in dem das Problem des Obligatoriums insofern gelöst wurde, als "... lediglich dem Fabrikanten das Recht zugestanden (wurde), den Beitritt zu den betrieblichen Krankenkassen für alle Arbeiter obligatorisch zu erklären..." (2).

Sozialpolitisch von Bedeutung war in dieser Zeit nicht nur die soziale Sicherung als Einkommenssicherung der Arbeiter, wenn sie aus dem

---

(1) Treichler, J.J.: Verhandlungen über das Gesetz betreffend die Verhältnisse der Fabrikarbeiter im Kanton Zürich, Zürich 1862, S. 88, zitiert nach Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 63.

(2) Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 63.

Arbeitsprozeß kurzfristig oder auch endgültig 'ausgetreten' waren, sondern auch der Schutz des Arbeiters im Produktionsprozeß, im Betrieb als Arbeitsschutz oder auch als Unfallschutz etc., er betraf also insbesondere gesundheitliche Belange des Arbeiters. Den institutionellen Rahmen dieser zu schützenden Belange bildeten die Fabrikgesetze der verschiedenen Kantone und später, auf nationaler Ebene auch das Eidgenössische Fabrikgesetz. Der materielle Themenkreis der Fabrikgesetzgebungen gehört zwar nicht zum eigentlichen Objektbereich des Wohlfahrtsstaates, obwohl in manchen kantonalen Fabrikgesetzgebungen auch Obligatoriumsfragen in bezug auf die soziale Sicherung/Gesundheit mittelbar geregelt wurden, als Beispiel möge das oben erwähnte Züricher Fabrikgesetz von 1859 dienen, doch bedeuteten die Fabrikgesetzgebungen in der Schweiz einerseits das erste weitreichendere staatliche Engagement im sozialpolitischen Bereich und andererseits ein erstes organisatorisch geschlossenes Auftreten der Arbeiterschaft beim Kampf für die Fabrikgesetzgebung gegenüber dem Staat für eigene Arbeitnehmerinteressen. Der institutionelle, politische Prozeß der Fabrikgesetzgebung, der im folgenden kurz dargestellt werden soll, kann gleichsam als Fundament des darauf folgenden Wohlfahrtsstaates bezeichnet werden, verkörpert er doch einerseits die Wurzeln für den 'liberalistischen Bruch' auf institutioneller Ebene und andererseits die beginnende Gewerkschaftsbewegung. Weiterhin zeigt sich im Prozeß der Fabrikgesetzgebung auch die Entwicklung vom 'Kantonalen' zum 'Eidgenössischen'.

Zwar gab es vor der eigentlichen Fabrikgesetzgebung in verschiedenen Kantonen bereits vereinzelte staatliche Arbeitsschutzbestimmungen, so etwa die Kinderschutzverordnung des Kantons Zürich aus dem Jahre 1815, welche als erstes europäisches Kinderschutzgesetz gilt, eine umfassende Regelung des Arbeits-/Arbeiterschutzes erfolgte jedoch erst in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts. Ausgangspunkt für eine eidgenössische Ordnung war auf kantonaler Ebene das Glarner Fabrikgesetz, in welchem eine Arbeitszeit- und Schichtordnung verwirklicht wurde, die

für die später folgende nationale Fabrikgesetzgebung als Vorbild dienen sollte. So wurden beispielsweise im Glarner Fabrikgesetz ein 12-stündiger Arbeitstag für Erwachsene eingeführt, jegliche Nachtarbeiten verboten und größere Ruhepausen während der Arbeitszeit festgelegt, Fabrikinspektionen sollten die Einhaltung dieser Vorschriften überprüfen. Dieses Glarner Fabrikgesetz diente für viele andere Kantone als Richtlinie bzw. als Maßstab für ihre eigenen kantonalen Ordnungen.

Nachdem interkantonale Vereinbarungen in Form eines Konkordats gescheitert waren, sollte diese Materie dann auf nationaler Ebene geregelt werden. Meilenstein für die eidgenössische Regelung der Arbeitszeitverordnung war dann der Artikel 34 der neuen Bundesverfassung aus dem Jahre 1874, der als erste sozialpolitische Bestimmung mit Verfassungsrang auf Bundesebene gilt. Demnach ist nach Absatz 1 des Artikels 34 BV der Bund befugt,

> "... einheitliche Bestimmungen über die Verwendung von Kindern in den Fabriken und über die Dauer der Arbeit erwachsener Personen in denselben aufzustellen. Ebenso ist er berechtigt, Vorschriften zum Schutz der Arbeiter gegen einen die Gesundheit und Sicherheit gefährdenden Gewerbebetrieb zu erlassen" (Artikel 34, Absatz 1, BV 1874).

Durch diesen Verfassungsartikel wurde somit die zentralstaatliche Aktivität für die Fabrikgesetzgebung als Arbeitszeit- und Unfallschutzverordnung begründet. Das aus dieser Verfassungsbestimmung ableitbare Gesetz bildete dann das am 23.3.1877 vom Parlament angenommene Eidgenössische Fabrikgesetz, welches in der Volksabstimmung allerdings nur knapp angenommen worden war. Bedenken gegen dieses Gesetz bestanden vorwiegend wegen zu starken Eingriffsmöglichkeiten des Staates in die Freiheitssphäre des einzelnen und weiterhin, wobei dies als sehr wesentlich angesehen werden muß, in einer grundsätzlichen Abneigung gegen

zentralistische Regelungen. Inhaltlich bildete das Eidgenössische Fabrikgesetz jedoch nur eine nationale Vereinheitlichung der bestehenden fortschrittlichen Fabrikgesetzgebungen, wie z.B. des Fabrikgesetzes des Kantons Glarus.

Mit der Fabrikgesetzgebung war ein erster zentralstaatlicher sozialpolitischer Schritt zum Schutze des Arbeiters getan worden, er betraf jedoch vorwiegend nur den gesundheitlichen Schutz des Fabrikarbeiters während des Arbeitsprozesses, der zweite sozialpolitische Schritt, der mehr die 'außerbetrieblichen' Belange des Fabrikarbeiters regeln sollte, also den ökonomischen Schutz bzw. die soziale Sicherung als Einkommenssicherung bei Eintritt der Lebensrisiken Krankheit, Alter, Unfall, Invalidität und Arbeitslosigkeit, wurde dann in der in dieser Arbeit Zweiten Phase genannten Ära in Angriff genommen, auch wenn sie in dieser zweiten Phase noch nicht vollständig verwirklicht werden konnten. In der Ersten Phase staatlicher sozialpolitischer Intervention, und dies kann als kurzes Resumee angesehen werden, existierten noch keine unmittelbaren staatlichen Regelungen für die soziale Sicherung, die gleichzeitig Leistungen in Form von Rechtsansprüchen begründeten, die soziale Sicherung bestand damals noch weitgehend in der Form des Hilfskassenwesens.

6.2.2 Phase II: (1890 - 1918), Die Entstehung des modernen Wohlfahrtsstaates als 'zaghafter' Beginn

Vorbedingung staatspolitischer Art

Als wesentliches Fundament für die Geburtsstunde des modernen Wohlfahrtsstaates in der Schweiz muß auf staatspolitischer Ebene die Totalrevision der Bundesverfassung angesehen werden, die im Jahre 1874 der Schweiz eine neue, mit mehr zentralstaatlichen Elementen versehenen Grundordnung bescherte, die aber föderalistische Züge weiterhin enthielt

und im Artikel 3 den Föderalismus als politisches Strukturprinzip in Form einer Kompetenzregel explizit verfassungsmäßig verankerte. Zwar reicht diese Verfassungsrevision noch in die Vorgeschichte des modernen Wohlfahrtsstaates zurück und begründete weiterhin auch keine konkreten gesetzesmäßigen Anspruchsvoraussetzungen für wohlfahrtsstaatliche Interventionen, doch bedeutet dieser Akt die Grundvoraussetzung dafür insofern als nationalstaatliche Elemente kodifiziert wurden, und zwar auch auf wohlfahrtsbezogene Aktivitäten des Bundes.

Der Begriff Wohlfahrt, der dabei insbesondere in dem programmatisch formulierten Artikel 2 BV sehr allgemein und unbestimmt Verwendung findet, darf jedoch noch nicht insofern gedeutet werden, als dadurch bereits eine ganz bestimmte Form eines Wohlfahrtsstaates impliziert wird, der Wohlfahrtsstaat in seiner spezifisch helvetischen Form ist ein Produkt seiner langwierigen geschichtlichen Entwicklung und mußte explizit durch einzelne 'wohlfahrtsstaatliche Verfassungsartikel' bzw. entsprechende Ausführungsgesetze formell und materiell begründet werden (1). Der Artikel 2 der Bundesverfassung, wonach der Bund zum Zweck hat, die gemeinsame Wohlfahrt der Eidgenossen zu befördern, ist in seinem Grundcharakter ein bloßer Programm- bzw. Zweckartikel, ohne daß er den schweizerischen Wohlfahrtsstaat konkret begründen würde. Warum diese Wohlfahrtsprogrammatik des Artikels 2 aber dennoch als Vorbedingung staatspolitischer Art für die Entstehung des modernen Wohl-

---

1) Im Jahre 1947 wurde mit Artikel 31 bis Absatz 1 BV (Wirtschaftsartikel) ein weiterer programmatischer 'Wohlfahrtsartikel' in die schweizerische Bundesverfassung aufgenommen, wonach der Bund im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Maßnahmen trifft. Doch auch dieser Artikel der Bundesverfassung hat eher Programm- bzw. Zweckcharakter als daß er eine konkrete Begründung eines Wohlfahrtsstaates darstellen könnte. Darüberhinaus muß Artikel 31 bis der Bundesverfassung eher als Wirtschaftsartikel gesehen werden, wie er ja auch genannt wird, wodurch Staatseingriffe in das Wirtschaftsgeschehen begründet werden, doch darauf soll zu Beginn der letzten Phase der Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates noch etwas genauer eingegangen werden.

fahrtsstaates angesehen werden muß, ist allein dadurch begründet, daß der Staat, und hier insbesondere der Bund, die Absicht verfolgt, für die Wohlfahrt der Bürger aktiv einzutreten.

Die eigentliche Geburtsstunde des modernen Wohlfahrtsstaates in der Schweiz muß jedoch in Zusammenhang mit der verfassungsmäßigen Verankerung der ersten Institution der sozialen Sicherung auf nationaler Ebene gesehen werden, der Kranken- und Unfallversicherung im Artikel 34 ^{bis} BV vom 26. Oktober 1890.

Wie die Entstehungs- bzw. Entwicklungsphase des modernen Wohlfahrtsstaates, II. Phase, die hier in dieser Arbeit zeitlich bis 1918, also dem Ende des Ersten Weltkrieges befristet wurde, verlief, soll im folgenden verdeutlicht werden.

Erster Baustein: Die Kranken- und Unfallversicherung

Wie in den meisten westeuropäischen Staaten, so gehörten auch in der Schweiz die sozialen Risiken Krankheit und Unfall zu den Gebieten, die zuerst eine staatliche Regelung auf dem Verfassungs-/ Gesetzgebungswege erfuhren. Treibende Kraft für die Schaffung zunächst der Kranken- und später auch der Unfallversicherung waren insbesondere die Vertretungen der Arbeitnehmerschaft, die in diesem Zeitraum etwa in Form des Gewerkschaftsbundes im Jahre 1880, des Arbeitersekretariats 1887 oder des Grütlivereins gegründet worden waren und auch politisch als Interessenvertreter der Arbeiterschaft agierten. Bevor jedoch diese Materie über die Gesetzgebung geregelt werden konnte, mußte zunächst über den Verfassungsweg die formelle Kompetenzfrage geklärt werden, also die Frage, wem die Zuständigkeit für die Gesetzgebung erteilt werden sollte, dem Bund, den Kantonen oder gar den Gemeinden, wer möglicherweise für die Durchführung verantwortlich sein sollte, ob und inwieweit ein Obligatorium vorgesehen und wer dazu die Kompetenz

erhalten sollte und ähnliches.

Anknüpfungspunkt für eine notwendige Regelung zunächst der Unfallversicherung waren die Haftpflichtgesetze für den Fabrikbetrieb aus den Jahren 1875 und 1881, in welchen zunächst Betriebsunfälle und Berufskrankheiten geregelt worden waren. Grundprinzip der Haftpflichtgesetze, insbesondere in dem aus dem Jahre 1881, war die Kausalhaftung der Fabrikunternehmer für Betriebsunfälle und zwar bezog sich die Haftung auch auf vom Arbeitgeber nicht verschuldete Unfälle. Problematisch dabei war jedoch, daß bei Ablehnung der Haftung von seiten des Unternehmers der Arbeitnehmer über den Gerichtsweg seinen Anspruch geltend machen mußte, oder was noch viel bedeutender war, daß viele Unternehmen gar nicht dem Haftpflichtgesetz unterlagen und nicht zuletzt, daß die Entschädigungssummen ungeheuer niedrig waren.

Diese Unzulänglichkeiten bedingten, daß die Idee einer staatlichen Arbeiterunfallversicherung immer mehr Verbreitung fand, die insbesondere noch dadurch Nahrung erhielt, daß die deutsche Sozialversicherungsgesetzgebung in dieser Zeit bereits international als praktikables Vorbild fungierte. Die deutsche Unfallversicherung sollte dann auch für die Einführung der schweizerischen Unfallversicherung Pate sein, auch wenn die helvetische Institution dann nicht eine Kopie der deutschen Unfallversicherung geworden ist.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die staatliche Unfallversicherung und gleichzeitig auch für die Krankenversicherung wurde dann der Artikel 34 ^{bis} der Bundesverfassung, der am 26. Oktober 1890 klar mit 223 228 Ja- gegen 92 200 Nein-Stimmen in der Volksabstimmung angenommen wurde. Gemäß Artikel 34 ^{bis} BV wird der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung die Kranken- und Unfallversicherung einrichten, wobei in bezug auf die Krankenversicherung die bestehenden Krankenkassen Berücksichtigung finden sollten, den Eintritt kann der Bund allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch erklären.

Nachdem dann in der Phase der Schaffung der entsprechenden Ausführungsgesetzgebung zunächst ein stark zentralistisch ausgerichteter Gesetzesentwurf des freisinnigen Nationalrates Ludwig Forrer, die Lex Forrer, am 20. Mai 1900 in der Volksabstimmung mit großer Mehrheit abgelehnt worden war (1) - in bezug auf die Krankenversicherung war das vorgesehene Bundesobligatorium unbeliebt und in bezug auf die Unfallversicherung gab es ebenfalls föderalistische Bedenken (Ablehnung durch nahezu alle Standesstimmen), da geplant war sie durch die Bundeszentralverwaltung zu betreiben - wurde in einem zweiten Anlauf am 13. Juni 1911 das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) vom Parlament verabschiedet und am 4. Februar 1912 mit 287 565 Ja- gegen 241 426 Nein-Stimmen in der Volksabstimmung knapp angenommen.

Gesetzeswirksam wurde das KUVG für die Unfallversicherung jedoch erst am 1. April 1918. Dieses Gesetz bestand aus den beiden nahezu völlig getrennten Teilen für die Kranken- und für die Unfallversicherung, wobei für die Unfallversicherung die Schweizerische Unfallversicherungsanstallt (SUVA) mit Sitz in Luzern als einziger Versicherungsträger fungieren sollte. Die Unfallversicherung umfaßt als versicherten Personenkreis nur Arbeitnehmer und die versicherten Risiken beziehen sich - und dies ist international herausragend - sowohl auf Betriebs- als auch auf Nichtbetriebsunfälle und selbstverständlich auch auf Berufskrankheiten. Damit wurde nun grundsätzlich die Haftpflicht des Unternehmers abgelöst und ein öffentlich-rechtlicher Leistungsanspruch des Versicherten begründet. Föderalistische Gesichtspunkte wurden in bezug auf die Unfallversicherung nahezu nicht berücksichtigt, eine Ausnahme bildete dabei nur die Tatsache, daß bei Streitigkeiten für den Rechtsweg in

---

1) Dieser Gesetzesentwurf sollte sowohl die Unfallversicherung als auch die Krankenversicherung regeln. Die Ablehnung erfolgte mit 341 914 Nein- gegen 148 035 Ja-Stimmen und allen Standesstimmen mit Ausnahme des Kantons Glarus recht deutlich. Quelle: Ritschhauser, R.: Liberalismus und Sozialpolitik in der Schweiz, Lachen 1935, S. 166.

erster Instanz kantonale Versicherungsgerichte zuständig sein sollten. Für den Bereich Unfallversicherung gilt nicht, daß kantonale Vorläufer zur Schaffung einer zentralstaatlichen Lösung geführt haben, die Unfallversicherung war immer eine gesamtstaatliche Angelegenheit.

Anknüpfungspunkte für eine staatliche Lösung der Krankenversicherung bildeten die Unzulänglichkeiten des Hilfskassenwesens, diese betrafen insbesondere die lokale Beschränktheit, den geringen Mitgliederbestand, unterschiedlichste Leistungen und Beiträge der einzelnen Kassen, die Abhängigkeit von der brotgebenden Industrie, mangelnde Freizügigkeit etc. (1) und resultierten letztlich in einem finanziellen Defizit, welches bisher zumeist über höhere Prämien aufgefangen worden war, was zu einem weiteren Mitgliederschwund geführt hatte. Nach einer Statistik von Kinkelin (2) hatten von allen Krankenkassen im Jahre 1880 50,5% 100 oder weniger Mitglieder, aber nur 7,5% der Kassen über 500 Mitglieder, wobei die durchschnittliche Mitgliederzahl einer Krankenkasse 201 betrug. Dieser Zustand mußte notwendigerweise zu finanziellen Engpässen oder Bankrotterklärungen führen, wenn größere Belastungen auf die Kassen zukamen.

Um den Krankenkassen über einen festen Mitgliederbestand die finanzielle Basis zu sichern, kam nun in der sozialpolitischen Diskussion die Frage nach einem Obligatorium für alle Bürger oder zumindest für die Arbeiterschaft auf. Nachdem über den Verfassungsartikel 34 ^{bis} BV bereits im Jahre 1890 die verfassungsrechtliche Grundlage auch für die Einführung der Krankenversicherung geschaffen worden war, wurde auch sogleich der Gesetzgebungsprozeß in Gang gesetzt, der zunächst jedoch mit dem bereits erwähnten Lex Forrer, welches ja auch die Krankenversicherung

---

1) Vgl. Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 82 und seine Quellenangaben.
2) Kinkelin, H.: Die gegenseitigen Hilfsgesellschaften der Schweiz 1880, Bern 1888, S. 65, zitiert nach: Sommer, Jürg H.: a.a.O, S. 82.

regeln sollte, nicht zum Erfolgt führte. Wesentlich war dabei wohl für das Nichtzustandekommen in bezug auf die Krankenversicherung das geplante bundesrechtliche Beitrittsobligatorium, was neben föderalistischen Bedenken weiterhin auch noch - so die damals noch den Bundesrat dominierenden Freisinnigen - einen zu großen Staatseingriff in die Freiheit des einzelnen darstellen würde.

Das darauf am 13. Juni 1911 vom Parlament verabschiedete und am 4. Februar 1912 in der Volksabstimmung mit knappem Mehr (auch knappes Ständemehr) angenommene Kranken- und Unfallversicherungsgesetz wurde dann mit Wirkung vom 1. Januar 1914 endgültig zur gesetzlichen Grundlage der Krankenversicherung, nachdem es zuvor nur schrittweise zum 12. März 1912 bzw. zum 15. April 1913 eingeführt worden war.

Vergleicht man die Krankenversicherung der Schweiz mit den gesetzlichen Regelungen anderer westeuropäischer Staaten, so fallen dabei mehrere Besonderheiten auf, die dieser helvetischen Regelung das Prädikat 'Sonderfall Schweiz' verleihen könnten. Die Besonderheiten bzw. Eigenheiten beziehen sich dabei sowohl auf die gesetzlichen Bestimmungen als auch auf die daraus abgeleiteten und praktizierten Konsequenzen, eine kurze Charakterisierung möge dies verdeutlichen.

Die Krankenversicherung ist in der Form eines Subventionsgesetzes auf Bundesebene geregelt, wobei bundesrechtlich kein Obligatorium besteht, es ist dabei den Kantonen überlassen, sowohl für einzelne oder alle wirtschaftlichen Gruppen, als auch für die Gesamtbevölkerung des jeweiligen Kantons den Beitritt zu einer Krankenkasse verpflichtend zu regeln. Als Träger der Krankenversicherung sind sowohl öffentliche als auch private Organisationen vorgesehen, um jedoch einen Anspruch auf Bundessubventionen geltend machen zu können, müssen die Kassen sich einem bundesrechtlichen Anerkennungsverfahren unterziehen und unterstehen danach dem Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG),

welches z.B. dann die zu gewährenden Mindestleistungen einer Krankenkasse bestimmt. In bezug auf die Krankenversicherung kann man in der Schweiz sogar von 'privater Sozialversicherung' sprechen, auch wenn diese Wortschöpfung - gemeint ist die Verknüpfung von privat und sozial - vielleicht einen Widerspruch in sich behält.

Die schweizerische Krankenversicherung war von Anfang an keine reine Arbeitnehmerversicherung, und trotz ihrer zumindest bundesrechtlich vorgesehenen Freiwilligkeit war und ist die tatsächliche Versicherungsdichte relativ hoch (1). Die Organisationsstruktur der Krankenversicherung war äußerst dezentral angelegt, so bestand von Beginn an eine große Zahl von zum Teil sehr kleinen Kassen mit einem großen Reservoir an lokalen und regionalen Sektionen, die zumeist ehrenamtlich verwaltet werden. Die Statistik zeigt die Anzahl und die bescheidene Größe der Krankenkassen recht deutlich (2). Die Zahl der Kassen stieg von 453 im Jahre 1914 auf 1 162 im Jahre 1934, die Mitgliederzahlen betrugen dabei 361 621 bzw. 1 892 226. Im Jahre 1934 erreichte die Zahl der Krankenkassen einen Höchststand, die Anzahl der Kassen fiel im Verlaufe der Zeit bis 1979 auf 491, also fast bis auf den Ausgangswert zurück. Im Jahre 1914 existierten 87 Kassen mit einem Mitgliederbestand von unter 100 Versicherten, 126 Kassen hatten einen Mitgliederbestand von zwischen 100 und 200 Versicherten, 90% der Kassen hatten damals unter 1 000 Mitglieder. Die vielen kleinen Kassen haben sich jedoch, um ihr finanzielles Risiko in Grenzen zu halten, zu Rückversicherungsverbänden zusammengeschlossen.

---

1) Im Jahre 1945 lag die Versicherungsdichte für die Pflegeversicherung bei 48,2% und sie stieg bis 1979 bis auf 95,9%, die Quote für die Pflichtversicherung betrug im Jahre 1979 ca. 26%. Quelle: Bundesamt für Sozialversicherung: Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit in der Schweiz, Bern 1981, Tabelle 16.

2) Quelle: Bundesamt für Statistik (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1981, Bern 1979, S. 311 und eigene Berechnungen aus diesem Zahlenmaterial.

Als Leistungen bestehen ambulante und stationäre Krankenpflege sowie Krankengeld, wonach sogar eigenständige Krankenpflege- und Krankengeldkassen existieren, es müssen sozusagen auch zwei verschiedene Versicherungsrisiken versichert werden, Krankheit und Einkommensausfall. Die Krankenpflegeleistungen sind im Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) als Mindestleistungen festgesetzt worden und es bleibt den Kassen überlassen, höhere Leistungen zu gewähren, in bezug auf Krankengeldleistungen bestehen ebenfalls gesetzliche Mindestleistungen, jedoch kann sich auch hier innerhalb eines gewissen Rahmens (Verbot der Überversicherung) jeder Versicherte mit entsprechender Prämie auf weitaus höhere Krankengeldleistungen versichern, dies ist das Ergebnis des mit stark privaten Zügen versehenen Charakters der schweizerischen Krankenversicherung, in deren Bereich der staatliche Eingriff selbst heute noch relativ gering ist.

Die Finanzierung der Leistungen erfolgt neben staatlichen Zuschüssen nahezu ausschließlich über Versichertenbeiträge, ein Arbeitgeberanteil kann freiwillig erfolgen, er ist im Kranken- und Unfallversicherungsgesetz aber nicht als Pflichtbeitrag vorgesehen und demgemäß auch praktisch ohne nennenswerte Bedeutung. Wichtig für das international gesehene Unikum 'Schweizerische Krankenversicherung' ist weiterhin die in gewisser Hinsicht unsoziale risikobemessene Gestaltung der Versicherungsprämien, wonach die Beitragsleistungen grundsätzlich nach dem individuellen Risiko, also nach dem Gesundheitszustand des einzelnen bemessen werden und nicht wie sonst üblich nach dem Einkommen des Versicherten. Die 'soziale' Dimension wird gewissermaßen durch die staatlichen Subventionen verkörpert, danach bekommen die Krankenkassen nach ihrer Mitgliederstruktur (Männer, Frauen, Kinder) verschieden hohe prozentuale Bundeszuschüsse ('soziale' Subventionen). Auch die Kinder sind selbständige Mitglieder mit eigener Versichertenprämie, sie fallen nicht unter den Versichertenschutz des 'Hauptversicherten', also

etwa des erwerbstätigen Vaters oder der Mutter, wie dies beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland der Fall ist. Dieses Mitversicherungsprinzip der Kinder und auch der nichterwerbstätigen Ehefrau, welches eigentlich einen sozialen Charakter verkörpern sollte, existiert in der Schweiz nicht, jedoch können bei höherer Kinderzahl in Verhandlung mit der jeweiligen Krankenkasse degressiv gestaffelte Versichertenprämien festgelegt werden. Als weiterer Bestandteil der Krankenversicherung gilt eine gewisse Selbstbeteiligung der Versicherten am Krankheitsrisiko, wonach neben den vereinbarten Prämien ein Selbstbehalt bzw. eine Franchise an den Kosten des Krankheitsfalles erhoben wird, dieser bezieht sich jedoch nur auf die ambulante Behandlung und betrug zu Beginn des Gesetzes 10% der Krankenpflegekosten mindestens aber eine vom Bundesrat festgelegte Franchise.

Die Regelung der Krankenversicherung in der Schweiz zeigt, daß die liberalistische Tradition in gewissen Bereichen noch stark prägenden Charakter besitzt, sie ist der Zweig der Sozialversicherung, in dem die Staatseingriffe noch äußerst bescheiden sind. Dies mag zur Entstehung der Krankenversicherung in der Schweiz genügen, die hier relativ ausführliche Darstellung insbesondere auch der formellen und materiellen Gestaltung liegt allein in der Besonderheit der helvetischen Regelungen für das Risiko Krankheit begründet.

Streng genommen gilt das erste bundesrechtliche Regelung im Bereich der Sozialversicherung jedoch die Militärversicherung, in der die Risiken Krankheit und Unfall für Militärpersonen versichert werden. Die Militärversicherung wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1902 in Kraft gesetzt, sie war ein Teil der 'Lex Forrer', der durch die Volksabstimmung nicht abgelehnt worden war und somit gesetzeswirksam werden konnte. Kurz nach Beginn des Ersten Weltkrieges wurde am 23. Dezember 1914 aber bereits ein neues Bundesgesetz über die Militärversicherung beschlossen, das jedoch nur teilweise in Kraft getreten ist, insbesondere aber der

Teil, der Regelungen für den Aktivdienst (dies bedeutete für die Schweiz Grenzdienst) des schweizerischen Militärs während des Ersten Weltkrieges betraf. Wegen seiner relativ geringen Bedeutung in bezug auf Klientel und Finanzvolumen soll auf die Militärversicherung in dieser Phase der Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates nicht mehr eingegangen werden.

Die Alterssicherung als Idee und ihre kantonalen Vorläufer

Sieht man die Kranken- und Unfallversicherung als ersten Schritt mit dem Ziel einer umfassenden sozialen Sicherung durch den Staat an, so mußte die Alterssicherung als notwendiger zweiter Schritt folgen. Die Forderung nach der Einführung einer eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invaliditätsversicherung war bereits im Jahre 1886 durch den Grütliverein auf seiner Delegiertenversammlung in Grenchen gestellt worden (1). Das Risiko Alter und Invalidität, welches zunächst in äußerst bescheidenem Rahmen vereinzelt durch Hilfskassen abgedeckt worden war, ging jedoch gegen Ende des 19. Jahrhunderts zuerst nur für einzelne Bevölkerungskreise und andererseits auch nur in einzelnen Kantonen oder sogar Gemeinden in den staatlichen Einflußbereich über. So schuf der Kanton Basel-Stadt im Jahre 1888 eine Pensionskasse für Beamte, 1893 folgte dann der Kanton Genf und 1896 die Gemeinde Luzern, sie forderten bereits den obligatorischen Beitritt. Der staatlichen Altersversorgung für Beamte folgte auf kantonaler Ebene auch eine allgemeiner Altersfürsorge, die zwar potentiell die gesamte Bevölkerung erfaßte, die aber nicht als obligatorische Pensionsversicherung konzipiert worden war. Als erste Kantone vollbrachten dies im Jahre 1898 der Kanton Neuenburg und im Jahre 1907 die Waadt, wobei sie jedoch noch kein Vollobligatorium verfügt hatten. Als erste alle Bevölkerungskreise

1) Vgl. Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 107.

umfassende obligatorische Altersversicherung wurde im Jahre 1904 in Glarus eine kantonale Pensionskasse eingeführt, die zwar zunächst nur durch staatliche Beiträge gefüttert wurde, die aber auch im Jahre 1918 auf eine staatliche Versicherung mit Beitragspflicht seiner Klientele ausgebaut worden ist, der Kanton Appenzell-Ausserrhoden folgte im Jahre 1917 mit einer ähnlichen Pensionsversicherung (1).

Diese kantonale Vorläuferschaft auf dem Gebiet der Alterssicherung charakterisiert Maurer folgendermaßen:

"Zwei kleine Kantone haben somit den Anfang zu einer wenigstens bescheidenen Alters- und Hinterbliebenenversicherung gemacht, welche als Volksversicherung konzipiert worden war; ihre Einrichtungen sind eigentlich Vorläufer der AHV/IV" (2).

Die Schaffung einer verfassungsmäßigen Grundlage und die darauf beruhende Gesetzgebung für eine eidgenössische Alters- und Hinterbliebenen- bzw. auch einer Invaliditätsversicherung erfolgte jedoch erst in der dritten bzw. vierten Phase der Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates auf dem Gebiet der sozialen Sicherung.

Arbeitslosigkeit als sozialpolitisches Problem: erste institutionelle Ansätze werden verworfen bzw. verschoben

Wie für andere Bereiche der sozialen Sicherung, so konnte auch für das Problemfeld der Arbeitslosigkeit die Selbsthilfe über genossenschaftliche Hilfskassen oder auch die Arbeitslosenfürsorge von staatlicher Seite auf Dauer bei verstärkt drängenden Problemen nicht den Ansprüchen ge-

---

1) Vgl. Maurer, Alfred: Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Band I, Allgemeiner Teil, Bern 1979, S. 93.
2) Ebenda.

nügen. Für das soziale Risiko Arbeitslosigkeit wurde diese Situation insbesondere durch die wirtschaftlich ungünstigen Verhältnisse in der Schweiz mitbestimmt bzw. intensiviert, wurde doch auch die Schweiz zu Beginn der 80er Jahre des 19. Jahrhunderts im Gefolge der vorherrschenden Weltwirtschaftskrise weit stärker betroffen als noch zuvor. Hohe und weiter steigende Arbeitslosenzahlen produzierten dann im Verlaufe der 80er Jahre auch einen politischen Problemdruck, der Staat sollte eingreifen, so hieß die Maxime der Arbeiter und ihrer Interessenvertretungen. Als erste Arbeitslosenkasse gilt diejenige des Typographenverbandes, sie wurde im Jahre 1884 gegründet, erste öffentliche Kassen besaßen die Städte Bern seit 1883 und St. Gallen seit 1895, sie waren gleichzeitig die ersten öffentlichen Arbeitslosenkassen in Europa. Während in der Stadt Bern die Freiwilligkeit des Beitritts bestand, schuf St. Gallen bereits das Obligatorium; doch beiden Kassen war kaum Erfolg beschert und sie wurden bald wieder aufgelöst.

Auf Parteiebene wurde von seiten der Sozialdemokraten im Jahre 1893 eine Volksinitiative für ein 'Individualrecht auf Arbeit' lanciert, wonach insbesondere auch eine Unterstützung für unverschuldet arbeitslos gewordene Arbeitnehmer durch eine öffentliche Versicherung auf dem Forderungskatalog stand (1). Zwar wurde diese Initiative in der Volksabstimmung im Juni 1894 mit 308 289 Nein- gegen 75 880 Ja-Stimmen und sämtlichen Standesstimmen deutlich abgelehnt (2), würde doch die Konsequenz aus einem Recht auf Arbeit eine 'Verstaatlichung' der Wirtschaft mit sich bringen, die nicht im Interesse einer 'wirtschaftsliberalen, staatsdistanzierten' Schweizer Bürgerschaft lag, doch das Problem war in das Bewußtsein und in das Handlungsfeld der Politiker getragen worden.

---

1) Vgl. den Wortlaut der Initiative bei: Heeb, F.: Der schweizerische Gewerkschaftsbund 1880/1930. Denkschrift zum fünfzigjährigen Jubiläum, Bern 1930, S. 184.
2) Vgl. Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 111.

Die Arbeit an dem Kranken- und Unfallversicherungsgesetz und auch schon die Gedanken an eine Alters- und Hinterlassenen-/Invalidenversicherung ließen jedoch die Frage nach einer staatlichen Arbeitslosenversicherung etwas in den Hintergrund treten. Ein weiterer Grund dafür, daß die Frage der staatlichen Arbeitslosenversicherung auf eidgenössischer Ebene zunächst jedoch noch nicht politisch konkreter angegangen wurde, lag wohl auch darin, daß daran gezweifelt wurde, ob das Risiko Arbeitslosigkeit überhaupt über eine Versicherung gelöst werden könnte, darüber hinaus zeigte auch der Bund kein Interesse daran, die Arbeitslosigkeit gesetzgeberisch zentralstaatlich zu lösen. Auch die Befürchtungen, daß mit der Schaffung von staatlich subventionierten Arbeitslosenkassen die Stellung der Gewerkschaften allzu sehr gestärkt würde, trugen nicht gerade zur Idee der Schaffung einer eidgenössischen Arbeitslosenversicherung bei.

Das einzige greifbare Ergebnis der Volksinitiative für das Recht auf Arbeit war mit einer gewissen Verspätung ein Bundesbeschluß zur Förderung des Arbeitsnachweises, der am 1. März 1910 in Kraft trat und eine Art Stellenvermittlung in der Schweiz einführte.

So fehlte bis zum Ende der Zweiten Phase eine Abdeckung des Risikos Arbeitslosigkeit durch eine eidgenössische Arbeitslosenversicherung, kantonale, kommunale und gewerkschaftlich getragene Arbeitslosenkassen bestimmten weiterhin mit wenig Erfolg die Szenerie. Allein dem Kanton Basel-Stadt gelang es im Jahre 1909 eine öffentliche, freiwillige Arbeitslosenkasse zu errichten, die von gewisser Dauer war und einigermaßen zufriedenstellend funktionierte. Das Risiko Arbeitslosigkeit wurde schließlich so gut wie möglich von der sozialen Fürsorge der Städte und Gemeinden bewältigt, die eine Art Auffangbecken bildete.

6.2.3 Phase III: (1918 - 1945), Zwischenkriegszeit und 'moderater Ausbau'

Ausgangssituation: Erbe aus der Kriegszeit

Mit dem Ausbruch des Ersten Weltkrieges im Jahre 1914 fühlte man in der Schweiz zunächst auch eine Kriegsbedrohung, und so wurde für die 'Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz' durch Vollmachtenbeschluß dem Bundesrat die alleinige politische Handlungskompetenz zugewiesen. Diese Vollmachten des Bundesrates betrafen sowohl außenpolitische als auch innenpolitische Belange und dabei insbesondere auch wirtschafts- und sozialpolitische Probleme, die in der Kriegszeit äußerst akut geworden waren (1). Ein Kennzeichen dieser Kriegsperiode (1914 - 1918) war zwar ein ausgesprochener wirtschaftlicher Aufschwung, bedingt durch Exporte an die kriegsführenden Länder, doch diese einerseits positive wirtschaftliche Entwicklung brachte andererseits gleichzeitig einen enormen Preisanstieg mit sich, der voll zu Lasten der Arbeitnehmer ging, denn Lohnerhöhungen waren in dieser Zeit kaum durchzusetzen, und somit waren die abhängig Erwerbstätigen gewaltigen Reallohnkürzungen ausgesetzt. Die Arbeitslosigkeit, die zu dieser Zeit noch nicht sozialstaatlich über eine Versicherung reguliert war, verstärkte dieses Problem noch weiter.

Sozialpolitische Interventionen in der Kriegszeit bezogen sich weitgehend auf Notunterstützungen mit Fürsorgecharakter - während des Ersten Weltkrieges hatte der Bund einen Fonds für die Arbeitslosenfürsorge errichtet -, die Leistungen waren für die Bedürftigen jedoch keineswegs ausreichend. In dieser Situation entstanden soziale Spannungen, die

---

1) So wurden etwa Teile der Fabrikgesetzgebung außer Kraft gesetzt, z.B. Arbeiterschutzbestimmungen wie Arbeitszeitregelungen, Überstunden etc..

bedingt durch den blockierenden Willensbildungsprozeß der Vollmachtenbeschlüsse des Bundesrates, kein konstitutionelles Ventil mehr besaßen, und so kam es auf seiten der Betroffenen (Arbeitnehmer) zu immer mehr streikartigen Demonstrationen, die dann nach vermehrten Streiks gegen Ende des Jahres 1918 (Herbst) zu einem landesweiten Generalstreik führten. Ähnlich wie bei der Verfassungsinitiative für das Recht auf Arbeit war auch bei diesem Generalstreik die Art des Erfolges der Arbeiterschaft. Der Generalstreik, der nach kurzer Dauer wieder abgebrochen wurde, brachte zwar für die Arbeitnehmerseite keine unmittelbaren, konkret faßbaren Erfolge in Form von sozialstaatlichen Leistungen oder wohlfahrtsstaatlichen Gesetzgebungsprogrammen, doch die organisierte Arbeiterschaft hatte ein weiteres Mal recht eindrücklich demonstriert, daß sie als ein ernstzunehmender gesellschaftlicher Machtfaktor auf gesellschaftspolitischem Gebiet anzusehen ist (1).

Die weiter zunehmende Bedeutung der Arbeitnehmerseite zeigte sich dann auch bei der ersten Proportionalwahl für den Nationalrat im Jahre 1919 auf staatspolitischer Ebene, als die Freisinnigen ihre absolute Mehrheit verloren und die arbeitnehmerorientierten Sozialdemokraten gewaltig an Parlamentssitzen gewannen (2). Große wirtschaftliche und soziale Probleme, eine gestärkte Sozialdemokratie im Nationalrat und die sozialpolitische Notwendigkeit des Ausbaues des helvetischen Wohlfahrtsstaates, insbesondere was den Bereich der sozialen Sicherung betrifft, dies mag hier als Ausgangslage, als Erbe aus der Kriegszeit für die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung nach dem Ende des Ersten Weltkrieges bezeichnet werden. Die Zeit zwischen den beiden Weltkriegen, die im folgenden kurz

---

1) Vgl. Gautschi, W.: Der Landesstreik, Zürich 1968, S. 376.

2) Im letzten 189-köpfigen Majorz-Nationalrat hatten die Freisinnigen noch 105 Sitze, jetzt büßten sie 45 Sitze ein und behielten nur noch 60 Abgeordnete; die Sozialdemokraten steigerten die Anzahl der Sitze vom 19 auf 41. Quelle: Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 129 (Fußnote 4).

analysiert werden soll, war in der Schweiz sozialpolitisch weitgehend von den Konstruktionsbemühungen um eine Alterssicherung und von Gesetzgebungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung bestimmt.

Arbeitslosigkeit als sozialpolitisches Problem mit erster Priorität und Gestaltungsbemühungen bei der Alterssicherung

- Arbeitslosenfürsorge vs. Arbeitslosenversicherung in der Zwischenkriegszeit.

Das Ende des Ersten Weltkrieges hatte der Schweiz eine plötzliche wirtschaftliche Depression gebracht, denn der Export an die kriegsführenden Staaten reduzierte sich rapide, und somit mußte sich das Problem der Arbeitslosigkeit notwendigerweise weiter verschärfen. Die auf kommunaler, kantonaler und auf privatinitiierter Ebene bestehenden Arbeitslosenkassen waren der vorliegenden Situation der Nachkriegszeit nicht annähernd gewachsen. Die erste zentralstaatliche Maßnahme in dieser Situation war der bereits im Jahre 1917 geschaffene Fonds für die Arbeitslosenfürsorge, der aus Überschüssen der Kriegsgewinnsteuer gespeist worden war. Dieser Fonds war dazu bestimmt worden,"... Beiträge an Hilfsaktionen von Kantonen, Gemeinden und gemeinnützigen Institutionen zur Milderung der Folgen unverschuldeter Arbeitslosigkeit ..." (1) zu gewähren. Am 29. Oktober 1919 wurde dann durch einen Bundesratsbeschluß eine Art Arbeitslosen'fürsorge'regelung getroffen, nach der bereits bestehende Arbeitslosenkassen vom Bund subventioniert wurden. Nachdem die Zahl der Arbeitslosen in den Jahren 1923/1924 etwas zurückging, wurde diese Maßnahme am 30. Juni 1924 wieder außer Kraft gesetzt und die Gestaltung einer eigentlichen staatlichen Arbeitslosenversicherung in Angriff genommen, die nach der Intention des Bun-

1) Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 161.

desrates aber nur über ein Subventionsgesetz geregelt werden sollte, eine obligatorische Arbeitslosenversicherung war von den politisch Verantwortlichen zu dieser Zeit noch nicht vorgesehen.

Mit dem Bundesgesetz vom 17. Oktober 1924, welches ab dem 1. Januar 1926 wirksam werden sollte, wurde dann ein Subventionsgesetz für die Arbeitslosenversicherung geschaffen, wonach öffentliche und paritätische Kassen 40%, private (u.a. Gewerkschaftskassen) dagegen aber nur 30% der ausbezahlten Gelder als Bundessubventionen erhielten. Dies bedeutete eine Regelung, die insbesondere die Gewerkschaften nicht akzeptierten, doch im Sinne des Zustandekommens einer staatlichen Arbeitslosenregelung überhaupt ergriffen sie nicht das Referendum. Auf kantonaler Ebene wurden daraufhin in vielen Kantonen obligatorische oder auch teilobligatorische (z.B. innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen) Arbeitslosenversicherungen auf dem Gesetzeswege geschaffen, die über variierende Kantons- und Gemeindebeiträge eine zusätzliche Unterstützung erfuhren. Ende des Jahres 1933 hatten dann 13 Kantone die Arbeitslosenversicherung in gewissem Umfang obligatorisch erklärt, 11 Kantone besaßen eine freiwillige Versicherung und einzig der Kanton Obwalden kannte noch keine kantonale Regelung der Arbeitslosenversicherung. Neben die kantonale Arbeitslosenversicherung trat etwa ab dem Jahre 1930 wieder die Arbeitslosenfürsorge, und durch einen Bundesbeschluß über die Krisenhilfe vom 23. Dezember 1931 wurde zusätzlich eine bundesrechtliche Maßnahme geschaffen, nach der die Kantone Beiträge erhielten, um denjenigen Arbeitslosen zu helfen, die ihre Taggelder bereits ausgeschöpft hatten; finanziert wurde diese Maßnahme ausschließlich aus öffentlichen allgemeinen Steuermitteln.

Diese Vielgestaltigkeit und das Nebeneinander von kantonalen und bundesrechtlichen Regelungen erleichterte die Durchführung der Arbeitslosenversicherung nicht gerade, und auch die Gesamtheit der Regelungen konnte nicht völlig dazu beitragen, das Arbeitslosenproblem als Problem

der sozialen Sicherung, der Einkommenssicherung, zu lösen.

Der Schweiz gelang es in der Zwischenkriegszeit nicht, eine leistungsgerechte staatliche Arbeitslosenversicherung zu schaffen. Nachdem mit der 30%igen Abwertung des Schweizerfrankens vom 26. September 1936 ein Beschäftigungsaufschwung eingeleitet worden war, nahm die Arbeitslosigkeit erheblich ab, und als der Zweite Weltkrieg ausbrach war die Arbeitslosigkeit in der Schweiz zunächst kein sozialpolitisches Problem mehr. Während der Kriegszeit wurde die subventionierte Arbeitslosenversicherung noch geringfügig geändert, so wurde im Rahmen des Vollmachtenbeschlusses von seiten des Bundesrates am 14. Juli 1942 eine gewisse Vereinheitlichung der vielfältigen kantonalen Systeme geschaffen, diese betraf dabei etwa die Versicherungsfähigkeit und die Anspruchsberechtigung. Weiterhin wurde ein Kassenausgleichsfond eingerichtet, über den finanzschwächere Arbeitslosenkassen einen Risikoausgleich bekommen konnten, der Subventionscharakter der Arbeitslosenversicherung blieb jedoch unverändert.

Verfassungsrechtliche Verankerung und Gestaltungsbemühungen bei der Alterssicherung

Die gestärkte Stellung der Sozialdemokraten in den Nationalratswahlen von 1919 ermöglichte es, auf politischer Ebene die Forderung nach einer adäquaten Alters- und Invaliditätssicherung zu effektivieren. Die Schaffung der AHV/IV sollte aber ein langer und dornenvoller Weg werden.

Erster Schritt zur Schaffung einer staatlichen Altersversicherung mußte es jedoch zunächst sein, dem Bund über dem Verfassungswege die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Alters- und Invalidensicherung zu erteilen, denn daß dieser Zweig der sozialen Sicherung auf eidgenössischer Ebene geregelt werden sollte, war kaum zweifelhaft.

Bereits bei der Diskussion um den relevanten Artikel 34 quater der Bundesverfassung zeigte sich, wie problematisch das heute größte Sozialwerk des schweizerischen Wohlfahrtsstaates werden sollte. Die Problemkreise betrafen insbesondere den Gestaltungsrahmen und die Finanzierungsmodalitäten, soweit sie öffentliche Beiträge beinhalten sollten. Nach hartem Ringen einigte man sich im Juni 1925 in der Bundesversammlung auf eine Kompromißlösung für den Artikel 34 quater BV, der am 6. Dezember 1925 in der Volksabstimmung mit 410 988 Ja- gegen 217 483 Nein-Stimmen klar angenommen wurde. Gemäß Artikel 34 quater BV wurde der Bund ermächtigt, auf dem Wege der Gesetzgebung die Alters- und Hinterlassenenversicherung einzurichten, weiterhin erhielt er auch die Befugnis, die Invalidenversicherung zu einem späteren Zeitpunkt einzuführen. Im Absatz 2 des Artikels 34 quater BV wurde dem Bund darüber hinaus die Möglichkeit gegeben, diese Versicherungszweige, also die AHV und die IV, allgemein oder für einzelne Bevölkerungsklassen obligatorisch zu erklären. Absatz 3 regelte die Durchführung und bestimmte, daß dafür die Mitwirkung der Kantone vorgesehen sei, wobei öffentliche und private Versicherungskassen beigezogen werden könnten. Für die Finanzierung von seiten der öffentlichen Hand wurde im Absatz 5 festgelegt, daß die finanziellen Leistungen des Bundes und der Kantone sich zusammen nicht auf mehr als die Hälfte des Gesamtbedarfs der Versicherung belaufen sollten. Der Bund werde dabei gemäß Absatz 6 mit Beginn des Jahres 1926 einen Beitrag in der Höhe der gesamten Einnahmen aus der fiskalischen Belastung des Tabaks an die Alters- und Hinterlassenenversicherung leisten; ebenso wurde gemäß Absatz 7 verfügt, daß der Anteil des Bundes an den Reineinnahmen aus einer künftigen fiskalischen Belastung gebrannter Wasser für die Alters- und Hinterlassenenversicherung Verwendung finden sollte.

Dieser neue Verfassungsartikel 34 quater vom 6. Dezember 1925 hatte damit einen Orientierungsrahmen für die zukünftige Ausgestaltung in einem Bundesgesetz geschaffen, in welchem diese teilweise abstrakten

Eckdaten konkretisiert werden mußten, etwa was das Obligatorium betrifft, die Art der Mitwirkung der Kantone, die Finanzierungsdetails, in bezug auf den versicherten Personenkreis und nicht zuletzt auch die Anspruchsvoraussetzungen für noch im einzelnen zu bestimmende Leistungen.

Die Arbeit an der Ausführungsgesetzgebung wurde auch bald nach der Annahme des Verfassungsartikels 34 quater aufgenommen und es wurde ein Entwurf konzipiert, der unter dem Etikett 'Lex Schulthess', benannt nach dem Bundesrat Edmund Schulthess (1868-1944), fortan bekannt wurde. Dieser Entwurf wurde dann am 29. August 1929 vom Bundesrat vor die eidgenössischen Räte, das Parlament, gebracht. Um die Problemkreise, die sich in der Schweiz bei der Gestaltung der Alterssicherung ergeben haben, etwas zu verdeutlichen, soll dieser Entwurf, die 'Lex Schulthess', in seinen Grundzügen kurz analysiert werden und dabei sollen auch gleichzeitig die Brennpunkte der Diskussion verdeutlicht werden.

Zentral waren zunächst die Fragen des versicherungspflichtigen Personenkreises und der öffentlich-rechtlichen Organisation. Im Sinne einer sozialen und nationalen Solidarität wurde in diesem Gesetzesentwurf ein allgemeines Volksobligatorium vorgeschlagen, ein Gesichtspunkt, der trotz eines erheblichen Staatseingriffes nicht allzusehr umstritten war. Umstrittener war hingegen der Organisationsrahmen, konnten doch gemäß Artikel 34 quater Absatz 3 BV auch private Versicherungskassen für die Durchführung herangezogen werden. Die Lösung der 'Lex Schulthess' war dabei die alleinige öffentlich-rechtliche Organisation, denn die AHV sollte "... als ein allgemeines nationales Werk der Eintracht über den zahlreichen politischen, konfessionellen und wirtschaftlichen Strömungen stehen, welche das Leben unseres Volkes bewegen" (1). Innerhalb dieser

---

1) Vgl. BBl 1926, 2, S. 209, zitiert nach Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 144.

öffentlich-rechtlichen Organisation wurde dabei den Kantonen aufgetragen, bzw. es wurde ihnen ermöglicht, kantonale Versicherungskassen als selbständige öffentliche Anstalten zu errichten, dies bedeutete ein Zugeständnis an die Föderalisten bzw. an die Gegner einer Machtkonzentration der Zentralgewalt über eine etwaige Bundesanstalt für die Alterssicherung; die Verfassung hatte ja bereits eine kantonale Mitwirkung bei der Durchführung beabsichtigt.

In bezug auf die Finanzierungsmodalitäten war das Umlageverfahren vorgesehen, wobei etwaige Überschüsse über einen Fonds verzinst werden sollten. Die Beitragsleistungen wurden als jährliche einkommensunabhängige Pauschalbeiträge festgelegt, wobei Männer 18 Franken und Frauen 12 Franken jährlich entrichten sollten, daneben waren Arbeitgeberbeiträge von jährlich 15 Franken pro beschäftigter Arbeitskraft vorgesehen. Als Leistungen waren Einheitsrenten geplant mit 200 Franken jährlich für die Altersrente, 150 Franken für die Witwenrente und 50 Franken für die Waisenrenten bei Kindern unter 18 Jahren. Für Bedürftige sollten noch zusätzliche Sozialzuschüsse gewährt werden, die im Verhältnis von 4:1 über den Bund und die Kantone finanziert werden sollten. Dieser Leistungskatalog bedeutete jedoch nur eine minimale Alterssicherung und implizierte bereits jetzt, daß von kantonaler Seite Ergänzungsversicherungen geschaffen werden sollten.

Nachdem dieser Entwurf im Nationalrat eine recht deutliche Mehrheit fand, ergriff man von seiten der extremen Rechten (1) und der extremen Linken (Kommunisten) das Referendum, wobei die dafür notwendigen Unterschriften weitgehend in den welschen Kantonen und in Bern gesammelt wurden. Im Zeichen der hereinbrechenden Weltwirtschaftskrise wurde dann am 6. Dezember 1931 der Entwurf zur 'Lex Schulthess' mit

---

1) Der extrem-föderalistische Flügel der Liberalkonservativen und der unversöhnlich rechte Flügel der Katholisch Konservativen, vgl. dazu Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 151.

513 512 Nein- gegen 338 032 Ja-Stimmen abgelehnt, wobei auch nur 3 Kantone (Zürich, Basel-Stadt und Neuenburg) diesem Entwurf positiv gegenüber eingestellt waren. Mit dieser Abstimmungsniederlage war der erste Versuch, eine eidgenössische staatliche Altersversicherung zu schaffen, gescheitert, und die Arbeiten für eine Neukonstruktion konnten beginnen.

Die Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO) als Vorläufer der Erwerbsersatzordnung

Ebenso wie die Militärversicherung, so stellt die Lohn- und Verdienstersatzordnung bzw. die spätere Erwerbsersatzordnung einen Bereich sozialer Sicherung dar, der in anderen westeuropäischen Staaten keinen Teil bzw. keinen gesonderten Teil des Wohlfahrtsstaates bzw. der sozialen Sicherung darstellt. Die Schweiz betrachtet jedoch diese beiden Zweige als wichtigen Bestandteil innerhalb des Wohlfahrtsstaates. Das Ziel einer Lohn- und Verdienstersatzordnung war es, für die Wehrmänner im Falle einer aktiven Beteiligung der schweizerischen Armee am Kriegsgeschehen eine Vorsorge zu treffen, die auch die Familien miteinschließen sollte. Problemrelevant wurde diese Frage im Zusammenhang mit der Kriegsgefahr ab Mitte der 30er Jahre, und man war sich auch darüber im klaren, daß die 'Militärische Notunterstützung für Wehrmänner', die der Bundesrat am 9. Januar 1931 als Verordnung erlassen hatte, den Anforderungen nicht im geringsten gerecht werden konnte, falls die Schweiz mobil machen würde, denn diese Verordnung hatte mehr den Charakter einer Armenfürsorge als den echter sozialer Vorsorge. Während der Zeit des obligatorischen Militärdienstes bestand zwar bereits die Pflicht von seiten des Arbeitgebers gemäß dem Obligationenrecht (324, redividiert 324a) den Lohn des Soldaten weiterzuzahlen, doch bei längerem Kriegseinsatz der Schweiz hätte dies die Arbeitgeber unzumutbar hoch und einseitig belastet, so mußte der Staat im Hinblick auf diese Problemlage einschreiten.

Die neue Lösung sollte dann die Lohn- und Verdienstersatzordnung sein, die auf Grund des Vollmachtenbeschlusses vom 30. August 1939 (bedingt durch den Kriegsausbruch), durch den dem Bundesrat außerordentliche Vollmachten erteilt worden waren, zustandekam. Am 20. Dezember 1939 wurde mit Wirkung vom 1. Februar 1940 eine Lohnersatzordnung als Provisorium geschaffen, in der die Arbeitnehmer bei Aktivdienst den Lohnausfall ersetzt bekommen sollten, am 14. Juni 1940 wurde eine entsprechende Verordnung für die Selbständigen unter dem Namen Verdienstersatzordnung konzipiert, das Gesamtkonstrukt nannte sich dann Lohn- und Verdienstersatzordnung bzw. LVEO.

Wichtig für die historische Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates und dabei insbesondere für die noch zu schaffende eidgenössische Alterssicherung als seinem wichtigsten Zweig war es, daß mit dem organisatorischen Rahmen der LVEO gleichzeitig das organisatorische Grundgerüst für die künftige AHV geschaffen wurde. Die Verwaltungsträger und Durchführungsorgane der LVEO waren die neu geschaffenen kantonalen Ausgleichskassen, die für eine Verteilung der finanziellen Belastung für die LVEO sorgen sollten, aus ihnen wurden später dann die Ausgleichskassen für die AHV. Die Finanzierung der Ausgaben für die LVEO erfolgte durch eine lohnabhängige Beitragsbelastung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer von je 2%, dazu kamen noch Beiträge des Bundes in gleicher Höhe, wobei die Kantone davon 1/3 an den Bund rückerstatten mußten, diese konnten jedoch wiederum die Gemeinden zur Belastung heranziehen. Neben der organisatorischen Vorstufe bildete auch die angehäufte Finanzmasse der LVEO einen wichtigen Faktor für die Entstehung der AHV, denn durch die Neutralität der Schweiz im Zweiten Weltkrieg wurden die Gelder außer für den Grenzdienst kaum in Anspruch genommen und sorgten somit für günstigere Startbedingungen in der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung.

Familienzulagen

Die ersten Spuren der Familienzulagen findet man in der Schweiz bereits seit der Zeit des Ersten Weltkrieges, als durch den Bund und auch vereinzelt durch Kantone und Gemeinden für ihre öffentlich Bediensteten familienbezogene Zuwendungen gewährt wurden. Allmählich begannen dann auch in Folge einzelne Unternehmen derartige Familienzuschüsse auszurichten, beeinflußt wurde diese Form der familiengerechten Einkommensverbesserung vorwiegend durch Frankreich, und sie griff daraufhin auf die welsche Westschweiz über. Als Vorbild galt dabei insbesondere auch die organisatorische Rahmenbedingung insofern, als ein Ausgleichskassensystem auf seiten der Arbeitgeber und ihren Verbänden den Finanzierungs- und Verwaltungsbetrieb bewerkstelligen sollte. Wenn auch von seiten der Arbeitgeber das Argument vorgebracht wurde, daß diese Form des Lohnes dem individuellen Leistungsprinzip widersprechen würde und auch, bedingt durch das in der Schweiz vorherrschende hohe Lohnniveau, Familienzuwendungen nicht nötig wären und diese insbesondere auch die Wirtschaft ungebührlich belasten würde (1), so wurden dennoch in den 30er Jahren in der Westschweiz in einzelnen Kantonen Familienausgleichskassen (FAK) eingeführt, diese waren aber noch nicht vom Staat getragen, sondern von regionalen Arbeitgeberverbänden. Um keiner Wettbewerbsverzerrung zu erliegen und um eine gewisse nationale Vereinheitlichung und Gerechtigkeit zu erreichen, sollte in diesem Sektor der sozialen Sicherung der Staat über den Bund und die Kantone gesetzgeberisch aktiv werden.

Der erste Schritt der staatlichen Regulierung war die Aufnahme des Artikels 34 quinquies (Familienschutzartikel) am 25. November 1945 in die Bundesverfassung, wonach im Absatz 2 dem Bund die Befugnis erteilt

1) Vgl. Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 230.

wurde, auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen zu legiferieren.

Zieht man den Familienschutzartikel in die Betrachtung mit ein, so kann man zwar sagen, daß auf dem Gebiet des Familienschutzes gewisse Weichen bzw. Richtlinien gesetzt worden waren, doch mit dem Ende des Jahres 1945 (also dem Ende der dritten Phase der Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates) existierten in der Schweiz noch keine Familienzulagen auf nationaler Ebene für alle Arbeitnehmer mit Familie. Eine Ausnahme bildeten dabei die Familienzulageregelungen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern, die vermittels eines Vollmachtenbeschlusses des Bundesrates vom 9. Juni 1944 provisorisch eingeführt wurden und später im Bundesgesetz vom 20 Juni 1952 (Familienzulagengesetz) eine endgültige Kodifizierung erfuhren. Zuvor hatten für die Landwirtschaft bereits zahlreiche kantonale Regelungen bestanden.

6.2.4 Phase IV: (1945 - 1984), Enormer Ausbau, innere Konsolidierung, Schaffung mehrerer neuer Sozialwerke bis hin zum voll entwickelten modernen Wohlfahrtsstaat, Anpassung an den westeuropäischen Standard im Bereich der sozialen Sicherung

Sozioökonomische und politische Determinanten für den Ausbau des Systems der sozialen Sicherung unmittelbar nach dem Kriegsende

Betrachtet man die Entwicklungsgeschichte des schweizerischen Wohlfahrtsstaates in seiner Gesamtheit, so fällt auf, daß unmittelbar nach der Beendigung des Zweiten Weltkrieges insbesondere der zentrale Teil des Wohlfahrtsstaates, nämlich die soziale Sicherung, einen ungeheueren und rapiden Aufschwung zu verzeichnen hatte. Bezeichnend dafür mögen sein: die Einführung der eidgenössischen AHV, die Familienzulagen gemäß dem Landwirtschaftsgesetz, die Neuordnung der Arbeitslosenver-

sicherung und nicht zu vergessen auch kleinere Sozialprogramme wie die Erwerbsersatzordnung und die Militärversicherung als Kranken- und Unfallversicherung des Militärpersonals, sie alle wurden in der letzten Phase bzw. unmittelbar nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges konzipiert und daraufhin in Kraft gesetzt.

Fragt man nun nach den sozioökonomischen und politischen Bedingungen bzw. Determinanten für diese plötzliche mehrdimensionale Programmgestaltung in diesem relativ kurzen Zeitraum, die Kriegsend- und unmittelbare Nachkriegsphase, so muß neben weiteren wichtigen Faktoren eine Gestaltungsdeterminante als ganz zentral angesehen werden, welche Folgebedingungen schuf, die diese rapide Ausbauphase im Bereich der sozialen Sicherung erst ermöglichte bzw. zumindest förderte, gemeint ist der Nichteintritt der Schweiz in das Kriegsgeschehen.

Wie bereits im vorherigen Kapitel dargestellt, war für die Wehrmänner durch die Lohn- und Verdienstersatzordnung (LVEO) eine Form der sozialen Sicherung geschaffen worden, die im Falle des aktiven Kriegsdienstes für die Soldaten und ihre Angehörigen einen materiellen Schutz als Einkommenssicherung bieten sollte. Da jedoch die Kriegszeit und das Kriegsgeschehen für die Schweiz 'nur' aus einem Grenzwachdienst bestand, also keine Mobilmachung erfolgt war, wurden die in den LVEO-Ausgleichskassen angesammelten Gelder in nur sehr geringem Maße beansprucht, und sie boten somit eine disponierbare Finanzierungsmasse für notwendige sozialpolitische Programme. Nach Ablauf der zeitlich befristeten LVEO am 20. August 1945 standen neben der Finanzmasse auch noch ein Organisationsrahmen für den Ausbau des Systems der sozialen Sicherung bereit, denn die LVEO-Ausgleichskassen konnten als Durchführungsorgane der AHV oder auch der Familienzulagen Verwendung finden. Über die Verteilung der 'Erbschaft' der LVEO entbrannte mit abnehmender Kriegsgefahr ein Streit, so beanspruchten sowohl die Arbeitslosenversicherung, die Institution für Arbeitsbeschaffungsmaß-

nahmen, die AHV, der Familienschutz ebenso wie auch die Landwirtschaft und weitere Institutionen die finanziellen Mittel als Zuschüsse, andererseits wollten, wie bereits angedeutet, die AHV und der Familienschutz den organisatorischen Rahmen für ihre jeweilige Neugestaltung übernehmen. Bereits noch während des Krieges konnten aus dem Zentralen Fonds der LVEO Finanzmittel für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Arbeitslosenfürsorge ausgezahlt werden (1).

Nach den Erfahrungen im Anschluß an den Ersten Weltkrieg befürchtete man in der Schweiz in der Nachkriegszeit eine große Arbeitslosigkeit, und so wollte man diese angesammelten Gelder insbesondere auch für die Ankurbelung des Arbeitsmarktes verwenden, um dadurch den befürchteten Gefahren der Arbeitslosigkeit zu begegnen. Andere Kreise wollten bei einem teilweise bereits schon bestehenden Teuerungsprozeß ausgleichend wirken und so die verfügbare Finanzmasse für den Teuerungsausgleich verwenden, die Inflationswelle, die für die Nachkriegszeit erwartet wurde, sollte damit aufgefangen werden. Dadurch wollte man gleichzeitig sozialen Spannungen begegnen, denn die Erfahrung im Anschluß an den Ersten Weltkrieg bestand ja auch darin, daß u.a. wegen der ungeheueren Teuerung sogar ein landesweiter Generalstreik ausgerufen und kurzfristig auch durchgeführt worden war. Die befürchtete schwache wirtschaftliche Entwicklung mit hohen Arbeitslosenzahlen ebenso wie die befürchteten gewaltigen Teuerungsraten traten jedoch während des Zweiten Weltkrieges und unmittelbar nach dem Ende des Kriegsgeschehens nicht in dem Maße ein, wie nach den Erfahrungen mit dem Ersten Weltkrieg erwartet worden war (2). Auch mußten für die Arbeitsbeschaf-

---

1) Zwischen 1943 und 1947 wurden für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 54,7 Mio. Franken und für die Arbeitslosenfürsorge 21,4 Mio. Franken aus dem LVEO-Fonds abgezweigt. Quelle: Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 189.

2) Leider liegen nur Zahlen für die Teuerung <u>während</u> der Weltkriege vor. So stieg der Lebenshaltungskostenindex von 1914-1919 um 122%-Punkte, in der Zeit zwischen 1939 und 1944 stieg er jedoch nur um 51%-Punkte. Vgl. dazu: Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 194.

fungs- und Arbeitslosenfürsorgemaßnahmen nicht in dem Maße finanzielle Mittel bereitgestellt werden, und der Aus- und Neubau der sozialen Sicherungsinstitutionen konnte mehr Geld als Grundstock erlangen. Die relativ günstige wirtschaftliche Entwicklung kann somit als weiterer Faktor für die gewaltige Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates Ende der 40er, Anfang der 50er Jahre angesehen werden.

Versucht man dieser Entwicklung eine Determinante politischer Art zuzuweisen, so kann möglicherweise auch eine politische 'Links'-entwicklung, die schon während des Krieges vorherrschte, angeführt werden. So erhöhten in den Nationalratswahlen von 1943 die Sozialdemokraten ihre Mandatszahl von 45 auf 56 und entsandten zum ersten Mal in der Geschichte der Eidgenossenschaft einen Vertreter in den Bundesrat, Ernst Nobs rückte auf Kosten eines Vertreters der Freisinnigen in den Kreis der 7 auf.

Der neue Wirtschaftsartikel 31 ^{bis} BV aus dem Jahre 1947, der dem Staat vermehrte Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen ermöglichte, kann als erste Frucht dieses politischen Linkstrends angesehen werden und muß ebenso auch als Ausgangspunkt für neue sozialpolitische Interventionen gewertet werden, denn darin wird ein spezifisches Verhältnis zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik sichtbar, da gemäß Artikel 31 ^{bis} Absatz 1 BV der Bund im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohlfahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeignete Maßnahmen treffen soll (1).

---

1) Die schweizerische Verfassung kennt jedoch mehrere Wirtschaftsartikel von besonderer Bedeutung ist dabei vor allem noch Artikel 34 ^{ter} BV in seiner Form vom 6. Juli 1947, in der dieses spezifische Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik noch etwas konkreter zum Ausdruck kommt, wobei vermehrte sozialstaatliche Interventionen möglich gemacht werden.

Neben diesen aufgeführten sozioökonomischen und politischen Determinanten für den Ausbau des schweizerischen Wohlfahrtsstaates insbesondere im Bereich der sozialen Sicherung muß jedoch auch die faktische Notwendigkeit eines umfassenderen Systems der sozialen Sicherung beachtet werden, denn verglichen mit anderen westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten lag die Schweiz, insbesondere was die nationale eidgenössische Alters- und Invalidenversicherung und auch die Arbeitslosenversicherung betraf, noch weit im Hintertreffen. Das vermeintliche Odium der Rückständigkeit mit dem dauernden Hinweis auf die ausgebauten benachbarten Wohlfahrtsstaaten hat wohl auch und vielleicht sogar noch mehr zu den eigentlichen Ausbaubestrebungen beigetragen. Gerade der im Jahre 1942 in Großbritanien veröffentlichte Beveridge-Report hatte indirekt auch gezeigt, welche Lücken in der Schweiz auf sozialpolitischem Gebiet noch bestehen, auch wenn das System Beveridge mit seiner umfassenden, einheitlichen staatlichen Sozialversicherung in formeller Hinsicht für die Schweiz als nicht praktikabel und durchsetzbar angesehen wurde. Der erste Schritt, und es sollte das bedeutendste und größte Sozialwerk der Schweiz werden, sollte dorthin gemacht werden, wo die soziale Notwendigkeit am dringendsten war, die Gestaltung einer obligatorischen eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV).

Die Schaffung der eidgenössischen AHV

Der wohl wesentlichste Vorteil, den der neue Gesetzesentwurf zur Schaffung einer eidgenössischen AHV im Jahre 1946 gegenüber dem Entwurf der 'Lex Schulthess' aus dem Jahre 1931 hatte, war ein soliderer Finanzierungsrahmen, insbesondere bedingt durch einen Anteil aus der Erbmasse der Lohn- und Verdienstersatzordnung und aus den seit dem 1. Januar 1926 reservierten Erträgnissen des Bundes aus der fiskalischen Belastung des Tabaks und der gebrannten Wasser, dessen Fonds bereits einen Stand von 244 Mio. Franken aufwies. So wurde auf der Verfassungsgrundlage des Artikels 34 ^{quater} BV aus dem Jahre 1925 am 20.

Dezember 1946 das Bundesgesetz über die AHV im Parlament angenommen und am 6. Juli 1947 mit 862 036 Ja- gegen 215 496 Nein-Stimmen in der Volksabstimmung deutlich gutgeheißen, dies war ein Mehrheitsverhältnis, welches bis dorthin noch in keiner Volksabstimmung erreicht worden war. Dieses Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung konnte mit dem 1. Januar 1948 in Kraft treten. Im folgenden sollen nun einige wenige zentrale Gesichtspunkte des Gestaltungsrahmens organisatorischer, finanzieller und leistungsbezogener Art angeführt werden, welche diese neue nun auf nationaler Ebene bestehende Alters- und Hinterlassenenversicherung kennzeichnen.

Die AHV besitzt den Charakter einer Volksversicherung, sie ist nicht wie in vielen Ländern eine reine Arbeiterversicherung, umfaßt sie doch durch ihr allgemeines Obligatorium alle wirtschaftlichen Gruppen. Die Durchführungsorgane der AHV sind mehr als 100 Ausgleichskassen, wobei sowohl ca. 80 Verbandausgleichskassen, die durch die Berufsverbände der Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden betrieben werden, als auch 26 kantonale Ausgleichskassen und zwei Ausgleichskassen des Bundes existieren. Diese Organisationsform kam, wie bereits mehrfach erwähnt, durch die Umwandlung der LVEO-Ausgleichskassen in AHV-Ausgleichskassen zustande, es konnte somit auf einem bestehenden Organisationsrahmen aufgebaut werden. Als allgemeines Finanzierungsprinzip gilt in der AHV das Umlageverfahren, die interne Finanzierung erfolgt über lohn- bzw. einkommensabhängige Beiträge je zur Hälfte durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wobei das gesamte Einkommen als beitragspflichtiges Einkommen für die AHV als Bemessungsgrundlage dient (1), dazu kommen noch Zuschüsse von seiten des Bundes und der Kantone und nicht zuletzt Fondszinsen aus einem zentralen Ausgleichs-

1) Dies bedeutet eine relativ hohe soziale Umverteilung durch die AHV, ihre Bedeutung ist dabei wohl höher einzustufen als die Umverteilung durch die Lohn- bzw. Einkommenssteuer.

fonds der AHV. Die Leistungspalette der AHV ist sehr vielfältig gestaltet, es bestehen sowohl Altersrenten für den Versicherten als auch für seine Angehörigen und so ergeben sich einfache Altersrenten, Ehepaaraltersrenten, Witwenrenten, Waisenrenten und sogar auch Kinderrenten. Diese bestehen als Voll- oder als Teilrenten und darüber hinaus als ordentliche oder außerordentliche Renten, die Einstufung in die erstere Kategorie richtet sich nach der Vollständigkeit der Beitragsleistungen im Verhältnis zum Durchschnitt des eigenen Altersjahrgangs, die Höhe der Rente hängt dann noch zusätzlich vom durchschnittlichen Einkommen während der Erwerbszeit ab. Die zweite Kategorisierung bezieht diese Faktoren in ähnlicher Weise mit ein, als auf eine ordentliche Rente nur ein Anspruch besteht, wenn die Beitragsleistung ein volles Jahr betragen hat, andernfalls besteht nur ein Anspruch auf eine außerordentliche Rente. Die Rentensystematik sieht für die einfache Altersrente eine Minimum- und eine Maximumrente vor, die jeweils im Verhältnis 1:2 stehen müssen, alle einfachen Alterrenten, ob ordentliche oder außerordentliche, liegen innerhalb der beiden Grenzen. Angehörigen- bzw. Hinterlassenenrenten werden immer als Prozentsatz der einfachen Alterrenten ausgedrückt (1).

Die Intention der eidgenössischen AHV ist es immer gewesen, existenzsichernde Renten zu gewähren, so wurden in verschiedenen AHV-Revisionen, bis zum Jahre 1982 erfolgten 10 Revisionen, die Leistungshöhen entsprechend der allgemeinen Lohn- und Preisentwicklung angehoben, die gesetzliche Grundlage für die eidgenössische Alterssicherung blieb jedoch bis in die heutige Zeit das AHV-Gesetz von 1946. Neben dieser nationalen Form der Alterssicherung konnten in Ergänzung dazu die Kantone

---

1) Die innere Systematik und Logik der AHV-Renten ist eine äußerst komplizierte Angelegenheit, und ihre vollständige Darstellung würde den Rahmen dieses Vorhabens bei weitem sprengen, deshalb soll hier auf eine detailliertere Betrachtung verzichtet werden. Für differenziertere Einsichten siehe: Maurer, Alfred: Schweizerisches Sozialversicherungsrecht Bd. II, Besonderer Teil, Bern 1981, S. 85 - 124.

noch ihre bereits bestehenden kantonalen Institutionen der Alterssicherung weiterführen, einige wenige Kantone (drei) haben davon in der Form der freiwilligen Versicherung noch bis in die 80er Jahre Gebrauch gemacht.

Durch das Inkrafttreten der eidgenössischen Alterssicherung war eine bestehende große Lücke auf dem Gebiet der sozialen Sicherung geschlossen worden, jedoch klafften zu dieser Zeit noch zwei weitere größere Lücken im Bereich der sozialen Sicherung. Zum einen war die seit der Verfassungsermächtigung durch Artikel 34 quater BV aus dem Jahre 1925 vorgesehene eidgenössische Invalidenversicherung noch nicht eingeführt, und zum anderen existierte noch keine staatliche Arbeitslosenversicherung mit nationalem Obligatorium. Diese beiden Institutionen waren dringend notwendig, um das 'soziale Netz' tragfähig zu machen und um an den Standard der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten Anschluß zu finden. In die Kriegsendzeit bzw. in die unmittelbare Nachkriegszeit fielen auf sozialpolitischem Gebiet zunächst jedoch die Lösung zweier kleinerer sozialer Probleme durch die Institution der Militärversicherung und die verfassungsmäßige Verankerung des Familienschutzes über Artikel 34 quinquies BV.

Der Familienschutzartikel 34 quinquies BV

Der Schutz der Familie ist auf sozialpolitischem Gebiet eine Erscheinung, die international gesehen erst um die Zeit des Zweiten Weltkrieges in größerem Rahmen aufgekommen ist, die Sozialpolitik war davor weitgehend nur auf den Arbeitnehmer ausgerichtet. Für die Schweiz war dabei ein Einfluß aus Frankreich festzustellen, der in den französischsprechenden katholischen Kantonen der Westschweiz bereits ab dem Jahre 1943 zu kantonal geregelten Familienausgleichskassen geführt hatte, die im Verlaufe der Zeit bis in die 60er Jahre von allen Kantonen der Schweiz institutionalisiert worden sind.

Früher waren familienorientierte staatliche Interventionen als Eingriffe in das Leistungslohnsystem betrachtet worden (Relikt des Liberalismus), individualorientierte Eingriffe wurden als gerechter angesehen, doch die Gewährung von Familienzulagen verkörperte in dieser Hinsicht einen Gesinnungswandel, die Familie wurde zum schützendswerten Objekt des Staates gemacht, und damit wurde ein weiteres Stück Liberalismus aufgegeben bzw. abgemildert (1).

Da der Bund auf dem Gebiet der Familienzulagen zunächst noch keine verfassungsmäßige Kompetenz zur Intervention besaß, konnten sich derweilen die kantonalen Familienzulageformen entwickeln, und sie gehören heute noch zum Kern des Familienschutzes in der Schweiz. Vor dem Hintergrund eines Volksbegehrens vom 13. Mai 1942 um Aufnahme eines Verfassungsartikels zum Schutze der Familie war aber bereits der Gedanke formuliert worden, die Familienzulagen zentralstaatlich zu regeln. Ein Verfassungsentwurf des Bundesrates wurde daraufhin am 25. November 1945 in der Volksabstimmung mit 548 601 Ja- gegen 170 278 Nein-Stimmen deutlich angenommen, und so fand mit dem Artikel 34 quinquies BV der Familienschutz Eingang in die Bundesverfassung.

Im Artikel 34 quinquies BV, der unter dem Namen Familienschutzartikel bekannt wurde, wurde zunächst gemäß Absatz 1 dem Bund auf allgemeiner Ebene die Kompetenz für den Schutz der Familie erteilt, im Absatz 2 wird dem Bund dann ganz explizit die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen zugewiesen, wonach ihm auch die Möglichkeit gegeben wird, den Grad des Obligatoriums zu bestimmen. Kantonale Aspekte werden im Absatz 2 und Absatz 4 insofern berücksichtigt, als bestimmt wird, daß der Bund die Bestrebungen der Kantone zur Gründung neuer Kassen fördert, daß er andererseits aber auch

---

1) Nicht zu unterschätzen sollte hierbei der Einfluß der katholischen Kirche sein, wonach die Familie als Keimzelle der Gesellschaft angesehen wird. Ein Großteil der welschen Kantone ist katholisch.

eigene finanzielle Leistungen von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig machen kann und daß insgesamt der Vollzug der auf Grund dieses Artikels ergehenden Gesetze unter Mitwirkung der Kantone erfolgt, wobei jedoch private und öffentliche Vereinigungen beigezogen werden können, das Fundament für die gesetzliche Ausführung sollen jedoch die bestehenden Kassen bilden.

Neben dem Aspekt der Familienzulagen wurden in diesem Artikel 34 quinquies BV in den Absätzen 3 und 4 weitere familienrelevante Kompetenzbestimmungen aufgenommen, es sind dies die Interventionsmöglichkeit des Bundes auf dem Gebiet des Siedlungs- und Wohnungswesens und die bundesrechtliche Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung, letztere ist jedoch in der Schweiz bis heute noch nicht eingerichtet worden, sie besteht bisher nur im Rahmen der Krankenversicherung, wobei dort die Mutterschaft, abgesehen vom Stillgeld, wie eine 'normale Krankheit' behandelt wird. Auf die Gesetzgebung im Rahmen des Siedlungs- und Wohnungswesens soll noch genauer in einem getrennten Abschnitt über staatliche Wohnungshilfen eingegangen werden.

Mit der Kompentenzzuweisung der Familienzulagen an den Bund war jedoch noch keine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen verbunden, diese mußte erst über ein Ausführungsgesetz geschaffen werden. Auf dem Gebiet der Familienzulagen hat jedoch der Bund von seiner verfassungsmäßigen Gesetzgebungskompetenz dann nur für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und die Kleinbauern Gebrauch gemacht, die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Familienzulagen der übrigen Arbeitnehmer blieb somit bis auf weiteres auf seiten der Kantone, die daraufhin bis 1966 alle obligatorische kantonale Familienzulageordnungen einführten.

Für die Landwirtschaft waren bereits während des Zweiten Weltkrieges

durch Vollmachtenbeschluß des Bundesrates vom 9. Juni 1944 Familienzulagen eingeführt worden, die dann durch zwei befristete Bundesbeschlüsse vom 20. Juli 1947 und vom 22. Juni 1949 in die ordentliche Gesetzgebung überführt wurden, bevor sie dann am 20. Juni 1952 mit Wirkung vom 1. Januar 1953 als Ausführungsgesetz zum Artikel 34 quinquies der Bundesverfassung als Bundesgesetz in Kraft traten. Diese Familienzulageordnung besteht dabei als Teil des Landwirtschaftsgesetzes und regelt Haushaltungs- und Kinderzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern auf nationaler Ebene mit Obligatorium.

Das Familienzulagewesen zeigt, daß das föderalistische Prinzip noch nicht völlig von Zentralisierungsbestrebungen aufgesogen worden ist, und selbst im grundsätzlich auf nationaler Ebene geregelten Bereich der Familienzulagen für die Landwirtschaft bestehen neben der bundesrechtlichen Regelung noch zusätzliche kantonale Bestimmungen. Unterschiedliche Beitrags- und Leistungsansätze (1) bei den kantonalen Familienzulagen drängen zwar nach einer nationalen Vereinheitlichung, doch bis heute hat sich der Föderalismus gegenüber vielfältigen Initiativen, die das 'Durcheinander' im Bereich der Familienzulagen auflösen wollten, noch durchgesetzt.

Neuregelung der Militärversicherung

Kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde ein weiterer Zweig der Sozialversicherung neu geregelt, und zwar die Militärversicherung als Kranken- und Unfallversicherung der Soldaten, sie gilt ja eigentlich als ältester Bereich der sozialen Sicherung in der Schweiz; da sie jedoch nur das Militärwesen betrifft, ist dies wohl nicht so sehr im Bewußtsein der Bevölkerung hängengeblieben. Weiterhin ist die Militärversicherung

1) Die Familienzulagen sind in der Schweiz wie eine Sozialversicherung konzipiert, es müssen also auch Beiträge gezahlt werden. Die Beiträge sind lohn- bzw. einkommensabhängig und werden grundsätzlich vom Arbeitgeber entrichtet, ein Obligatorium bezieht sich somit quasi auf den Arbeitgeber.

keine Versicherung im eigentlichen Sinne, wird sie doch ausschließlich aus Steuermitteln des Bundes finanziert. Am 20. September 1949 wurde im Militärversicherungsgesetz (MVG) eine neue Ordnung für die Kranken- und Unfallversicherung des Militärs als Bundesgesetz geschaffen. Die Verwaltung der Militärversicherung erfolgt danach über eine Abteilung des Eidgenössischen Militärdepartements mit Dienststellen in Bern, Genf, St. Gallen, Bellinzona und Novaggio, wo sich ein Militärspital befindet. Die Leistungspalette der Militärversicherung umfaßt neben Krankenpflege auch Krankengeld, Invaliden- und Hinterlassenenrenten. Da für den gesamten schweizerischen Wohlfahrtsstaat gesehen die Militärversicherung einen relativ unbedeutenden finanziellen Umfang und auch nur ein beschränktes Klientel besitzt, soll nicht näher auf sie eingegangen werden.

Gestaltungsbemühungen für eine 'eidgenössische' Arbeitslosenversicherung

Von größerer sozialpolitischer Bedeutung und Dringlichkeit als die Militärversicherung war unmittelbar nach Kriegsende die Überarbeitung der Arbeitslosenversicherung und die Schaffung einer 'eidgenössischen' Arbeitslosenregelung. Die Arbeitslosenversicherung war bisher auf der Grundlage eines Bundesgesetzes über die Beitragsleistungen an die Arbeitslosenversicherung geregelt, wonach der Bund seit dem 15. April 1925 die Arbeitslosenkassen subventionierte. Durch Vollmachtenbeschluß vom 14. Juli 1942 hatte zwar der Bundesrat die bestehenden Arbeitslosenversicherungen sowohl in organisatorischer als auch finanzieller Hinsicht stabilisiert, doch eine Gesetzgebungskompetenz auf seiten des Bundes zur Schaffung einer eidgenössischen Arbeitslosenversicherung bestand bisher noch nicht.

Da für die Nachkriegszeit eine größere Arbeitslosigkeit befürchtet worden war, mußte unmittelbar nach Kriegsende die Arbeit an einer soliden

Arbeitslosenversicherung unversehens aufgenommen werden, eine nationale Arbeitslosenversicherung im eigentlichen Sinne mit Bundesobligatorium war jedoch zu diesem Zeitpunkt noch nicht geplant. Im Verfassungsartikel 34 ter BV vom 6. Juli 1947 wurde zunächst dem Bund die Befugnis erteilt, über die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosigkeit Vorschriften aufzustellen, im Absatz 3 Satz 2 dieses Artikels 34 ter BV wurde jedoch bestimmt, daß die Befugnis zur Errichtung öffentlicher Arbeitslosenversicherungskassen sowie die Einführung eines allgemeinen Obligatoriums in der Arbeitslosenversicherung den Kantonen vorbehalten bleiben sollte. Dies zeigt sehr eindrucksvoll, daß auch in diesem Bereich der Sozialpolitik der föderative Gedanke noch ganz zentral geblieben ist.

Das auf dieser verfassungsmäßigen Grundlage zu schaffende Ausführungsgesetz sollte nun aber dennoch zum ersten Mal materielle Aspekte der bisher kantonalen Arbeitslosenversicherungen bundesrechtlich regeln und sich nicht nur mit Subventionsmaßnahmen befassen, wie dies im bisherigen Gesetz der Fall war. Dies bedeutete somit aus historischer Perspektive betrachtet schon einen gewissen Trend zu mehr zentralstaatlicher Regelung, auch wenn die Arbeitslosenversicherung dabei zunächst noch keine zentralstaatliche Einrichtung werden sollte, das kantonale Obligatorium gemäß Artikel 34 ter BV verhinderte dies ja zunächst noch.

Die Arbeit an einem Ausführungsgesetz war stark durch Referendumsbefürchtungen bestimmt, wobei die Referendumsdrohungen insbesondere von seiten der Arbeitgeberverbände gestartet worden sind. Die Arbeitgeberverbände sahen in den zunächst vorgelegten Entwürfen ein falsch verstandenes Solidaritätsverständnis insofern als sie meinten, daß die öffentliche Hand wie auch die Arbeitgeber eine zu starke finanzielle Belastung tragen müßten, wohingegen die Beiträge der Versicherten nicht genügend wären (1). Aus dieser Diskussion ergab sich dann ein

1) Vgl. sinngemäß Holzer, H.: Kommentar zum Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung, Zürich 1954, S. 18.

Kompromiß in einem neuen Entwurf, wobei insbesondere hervorzuheben ist, daß materiell weitgehend der Vollmachtenbeschluß vom 14. Juli 1942 übernommen wurde, Änderungen ergaben sich im allgemeinen nur als Konsequenzen aus dem Übergang der begrenzten Gesetzgebungskompetenz an den Bund. So bekam der Bund die Aufsicht über die Durchführung des Gesetzes, weiterhin wurden aber auch noch die Beziehungen zwischen den Kassen und den Versicherten neu geregelt, dies betraf etwa die Versicherungsfähigkeit, die Voraussetzungen der Anspruchsberechtigung und die Höhe der Versicherungsleistungen.

Da bedingt durch diesen Kompromißentwurf das Referendum nicht ergriffen worden war, konnte das neue Arbeitslosenversicherungsgesetz, welches weitgehend vom status quo- Denken bestimmt war, am 22. Juni 1951 mit Wirkung vom 1. Januar 1952 in Kraft treten.

Dieses Gesetz behielt zunächst bis in die Mitte der 70er Jahre seine Gültigkeit, bevor bei steigenden Arbeitslosenzahlen (1) Reformbewegungen in Gang kamen, die das Ziel hatten, die Befugnis des Bundes auszudehnen und somit mehr zentralstaatliche Elemente in die Arbeitslosenversicherung einzubauen. Dazu war jedoch zunächst wieder eine Partialrevision der Bundesverfassung notwendig. Am 13. Juni 1976 wurde dann mit 866.211 Ja- gegen 402.550 Nein-Stimmen der Verfassungsartikel 34 novies BV angenommen, wonach der Bund ermächtigt wurde, auf dem Wege der Gesetzgebung die Arbeitslosenversicherung zu regeln. Die Arbeitslosenversicherung sollte gemäß dieses Artikels 34 novies BV national für die Arbeitnehmer obligatorisch erklärt werden, das Ziel der Arbeitslosenversicherung sollte ein angemessener Erwerbsersatz sein, und weiterhin sollte sie Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit fördern. Gemäß Absatz 5 sollten die Kantone und Or-

---

1) So stiegen die Arbeitslosenzahlen von 81 im Jahre 1973 auf 10 170 im Jahre 1975 und sogar auf 20 703 im Jahre 1976, was einer Arbeitslosenquote von 0,8% entspricht. Quelle: Statistische Jahrbücher der Schweiz, verschiedene Jahrgänge.

ganisationen der Wirtschaft beim Erlaß und beim Vollzug der Vorschriften mitwirken, und bei außerordentlichen Verhältnissen wollten Bund und Kantone auch finanzielle Leistungen erbringen.

Eine völlige Neuordnung der Arbeitslosenversicherung nach der Kompetenzzuweisung von Artikel 34 novies BV an den Bund konnte jedoch bei den drängenden sozialen Problemen nicht sofort bewerkstelligt werden, und so begnügte man sich zunächst mit einem Provisorium, einer Übergangsordnung, die am 8. Oktober 1976 durch Bundesbeschluß verabschiedet wurde und mit Wirkung vom 1. April 1977 in Kraft treten konnte. Diese Übergangsordnung sollte so lange ihre Gültigkeit behalten, bis eine 'ordentliche' Gesetzgebung über die staatliche Arbeitslosenversicherung ergangen war. Die zeitliche Zielgröße für das neue Arbeitslosenversicherungsgesetz sollte der 1. April 1982 sein, dieser Termin konnte jedoch nicht ganz eingehalten werden. Materiell basierte diese Übergangsordnung noch weitestgehend auf dem Arbeitslosenversicherungsgesetz aus dem Jahre 1951, eine wichtige Änderung ist dabei jedoch, daß sich die Beitragspflicht nun nicht mehr auf den gesamten Lohn erstreckt, sondern auf nur 46 800 Franken jährlich begrenzt ist, Arbeitgeber und Arbeitnehmer teilen sich mit je 4 Promille den Versichertenbeitrag. Die Durchführungsorgane für den Beitragseinzug sind jetzt einzig die AHV-Ausgleichskassen, welche die Beitragssumme dann an den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung weiterleiten, welcher daraufhin den Finanzausgleich unter den Arbeitslosenkassen betreibt, welche zuletzt für die Leistungen zuständig sind. Die Leistungen bestehen in Tagegeldern, die Höhe beläuft sich dabei je nach Familienlasten zwischen 65 und 80% des früheren Lohnes, wobei jedoch gewisse Obergrenzen bestehen, so daß nur ein Verdienst von 150 Franken pro Tag Berücksichtigung finden kann. Die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen wurden in dieser Übergangsordnung ebenfalls neu geregelt, so daß ein Arbeitsloser nur dann einen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung hat, wenn er in den vorausgegangenen 365

Tagen eine beitragspflichtige Beschäftigung von mindestens 150 Tagen ausgeübt hat.

Mit dem 25. Juni 1982 wurde diese Übergangsordnung dann durch das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung abgelöst; die wesentlichsten Neuerungen dieses AlVG sollen im folgenden kurz dargestellt werden.

Der Beitragssatz für die Arbeitslosenversicherung beträgt nun 0,5% des maßgebenden Lohnes, und er wird je zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer getragen. Die Beiträge an die Versicherung sind gemäß Artikel 3 AlVG vom maßgebenden Lohn im Sinne der AHV-Gesetzgebung zu entrichten (Beitragsbemessungsgrundlage), aber je Arbeitsverhältnis bis zu dem für die obligatorische Unfallversicherung maßgebenden, auf den Monat umgerechneten Höchstbeitrag des versicherten Verdienstes. Die Leistungen beinhalten neben Arbeitslosenentschädigung, Kurzarbeitsentschädigung und Schlechtwetterentschädigung auch eine Entschädigung bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (Insolvenzentschädigung). Für den Leistungsbezug gelten zweijährige Rahmenfristen, und die Beitragszeit hat erfüllt, wer innerhalb dieser Rahmenfrist während mindestens sechs Monaten eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat. Die Leistungen werden wie früher auch in Taggeldern gewährt, jedoch beträgt ein volles Taggeld nun 70% des versicherten Verdienstes, für Verheiratete beträgt der Prozentsatz 80. Als versicherter Verdienst gilt der für die Beitragsbemessung maßgebende Lohn gemäß Artikel 3 AlVG, der während des Bemessungszeitraumes normalerweise erzielt wurde.

Neugestaltung der LVEO als einheitliche Erwerbsersatzordnung

Nach Kriegsende wartete ein weiterer Bereich des schweizerischen Wohlfahrtsstaates auf eine Regelung in Form eines ordentlichen Bundesgesetzes. Der Lohn- und Verdienstersatz während des obligatorischen Mili-

tärdienstes war bisher im Rahmen des Vollmachtenbeschlusses aus dem Jahre 1939 geregelt worden, dessen Bestimmungen jedoch mit dem Ablauf des Jahres 1952 außer Kraft treten sollten. Bereits im Jahre 1947 war die verfassungsmäßige Grundlage für das neue Bundesgesetz geschaffen worden, wonach im Artikel 34 ^{ter} Absatz 1 lit. d dem Bund die Befugnis erteilt wurde, Vorschriften über den angemessenen Ersatz des Lohn- und Verdienstausfalles infolge des Militärdienstes aufzustellen. Auf dieser Basis wurde dann am 25. September 1952 die neue Erwerbsersatzordnung vom Parlament angenommen, die mit Wirkung vom 1. Januar 1953 in Kraft treten sollte, sie bestimmte ein Obligatorium für die gesamte Bevölkerung. Während durch den Vollmachtenbeschluß in der Zeit des Zweiten Weltkrieges nebeneinander vier verschiedene Systeme entstanden sind, besteht nun mit der neuen Erwerbsersatzordnung ein einheitliches System für alle Dienstpflichtigen (1). Die Erwerbsersatzordnung wurde im Verlaufe der Zeit durch mehrere Revisionen den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen angepaßt und hat auch seit dem 3. Oktober 1975 den versicherten Personenkreis auf die Zivildienstpflichtigen ausgedehnt. Dieses Gesetz nennt sich demnach nun 'Bundesgesetz über die Erwerbsersatzordnung für Wehr- und Zivilschutzpflichtige'. Nach einer Eingabe des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes an den Bundesrat verkörpert die Erwerbsersatzordnung im eigentlichen Sinne funktional aber mehr 'soziale Landesverteidigung' als soziale Sicherung (2).

---

1) Bisher bestanden die folgenden vier Entschädigungssysteme nebeneinander:
   - die Lohnersatzordnung für die Unselbständigerwerbenden
   - die Verdienstersatzordnung (Gruppe Gewerbe) für die Selbständigerwerbenden in Gewerbe, Industrie, Handel und in den liberalen Berufen
   - die Verdienstersatzordnung (Gruppe Landwirtschaft) für die Selbständigerwerbenden in der Landwirtschaft
   - die Studienausfallentschädigungen für die Studenten der Hochschulen und technischen Mittelschulen.

   Quelle: Saxer, Arnold: Die soziale Sicherheit in der Schweiz, Bern 1977, S. 221.

2) Vgl. Eingabe des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes an den Bundesrat vom 31. Oktober 1957, S. 2; nach Sommer, Jürg H.: a.a.O., S. 265/266.

Die letzte Lücke wird geschlossen: Begründung einer eidgenössischen Invalidenversicherung

Betrachtet man die Deckung der sozialen Risiken über Sozialversicherungsinstitutionen, so fällt auf, daß in der Schweiz dabei noch bis zum Ende der 50er Jahre eine Lücke bestand, denn die soziale Absicherung bei Invalidität stand noch auf keinem soliden Fundament, das soziale Risiko wurde bis dahin nur über gemeinnützige Institutionen oder vereinzelt über kantonale Leistungsverordnungen geregelt, obwohl dem Bund bereits mit Artikel 34 quater BV vom 6. Dezember 1925 die Befugnis erteilt worden war, die Invalidenversicherung einzuführen, jedoch mit dem Vermerk 'auf einen späteren Zeitpunkt'. Mit dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 wurde mit Wirkung vom 1. Januar 1960 die letzte große Lücke in der schweizerischen Sozialgesetzgebung geschlossen. Mitverantwortlich für die Schaffung der eidgenössischen Invalidenversicherung dürfte neben dem ungenügenden Leistungsvermögen der bestehenden Institutionen insbesondere die günstige wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz gegen Ende der 50er Jahre gewesen sein.

Im folgenden sollen einige zentrale Aspekte dieses neu geschaffenen Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung kurz angeführt werden:

Die Gestaltungsprinzipien und der organisatorische Rahmen sind bei der Invalidenversicherung sehr eng mit denen der Alters- und Hinterlassenenversicherung verknüpft, dies bezieht sich sowohl auf den Leistungsbereich als auch auf die Durchführungsorgane. Für die Invalidenversicherung gilt gleichsam das allgemeine Obligatorium, womit auch die Invalidenversicherung eine allgemeine Volksversicherung ist. Den Organisationsrahmen der Invalidenversicherung bilden weitgehend die AHV-Ausgleichskassen, daneben bestehen aber auch noch regionale bzw. kantonale Institutionen, die für die Eingliederungsmaßnahmen verantwortlich

sind, es sind dies die sogenannten Regionalstellen und die IV-Kommissionen. Als Grundprinzip in der Invalidenversicherung gilt der Vorrang der Eingliederung vor der Rentenzahlung, so daß ein gewichtiger Leistungsbereich aus medizinischen Leistungen und Umschulungsmaßnahmen besteht. Die Renten richten sich nach dem Grad der Invalidität, also nach dem Grad der Erwerbsunfähigkeit ebenso wie auch nach dem vorherigen Verdienst. Finanziert werden die Leistungen der Invalidenversicherung aus lohn- bzw. einkommensabhängigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen, wozu noch Zuschüsse der öffentlichen Hand und Fondszinsen kommen. Verglichen mit allen anderen bedeutenderen Sozialwerken der Schweiz weist die Invalidenversicherung die höchsten staatlichen Zuschüsse auf, denn laut Gesetz werden 50% der Ausgaben von der öffentlichen Hand getragen, wobei der Bund davon zu 3/4, die Kantone zu 1/4 beteiligt sind.

Nachdem nun mit der Invalidenversicherung die letzte große Lücke im Netz der Sozialversicherung geschlossen worden war, kann man sagen, daß die Schweiz mit Beginn der 60er Jahre Anschluß an den internationalen Standard im Bereich der sozialen Sicherung gefunden hat, wenn man die Deckungskapazität in bezug auf die sozialen Risiken in Betracht zieht.

Ergänzungsleistungen zur Alters- und Invalidenversicherung

Auch wenn die eidgenössische Alters- und die Invalidenversicherung konzipiert worden waren, existenzsichernde Renten zu gewährleisten, so gab es doch, insbesondere bei den sozial Schwachen, Härtefälle, in denen die staatlicherseits garantierten Leistungen nicht für die Existenzgrundlage ausreichend waren. Für derartige Fälle bestanden bisher Fürsorgeregelungen des Bundes und der Kantone, doch mit dem neuen Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters- und Invalidenversicherung vom 19. März 1965 mit Wirkung vom 1. Januar 1966 wurde den

zusätzlichen Leistungen praktisch der Fürsorgecharakter genommen und ein Rechtsanspruch auf Ergänzungsleistungen geschaffen. Diese Ergänzungsleistungen werden dabei gemäß diesem Gesetz ausschließlich aus öffentlichen Mitteln finanziert, es besteht sozusagen keine Risikobeteiligung des einzelnen über Versichertenbeiträge. Die Ergänzungsleistungen gehören dennoch zum Bereich der Sozialversicherung, denn neben dem unbedingten Rechtsanspruch sind sie organisatorisch in den Gestaltungsrahmen der AHV und der IV integriert, sie werden zusätzlich zu den Alters- bzw. Invalidenrenten gezahlt, und der Anspruch auf sie ist von gewissen Einkommensgrenzen abhängig. Innerhalb des bundesgesetzlichen Rahmens der Ergänzungsleistungen kommen kantonale Kompetenzen dennoch stark zum tragen; so setzen die Kantone eigene Durchführungsbestimmungen, aus denen die konkreten Ansprüche für Ergänzungsleistungen abzuleiten sind. Weiterhin existieren Bundessubventionen, die zum Teil die Aufwendungen der Kantone für die Durchführung der Ergänzungsleistungen decken, sie liegen je nach Finanzkraft der Kantone zwischen 30 und 70% der getätigten Aufwendungen. Durchführungsorgane dieser Ergänzungsleistungen sind daneben noch die gemeinnützigen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenfürsorgeträger; zu nennen wären dabei die Schweizerischen Stiftungen Pro Senectute und Pro Juventute (sie werden teilweise von der AHV finanziert) sowie die Schweizerische Vereinigung Pro Infirmis (sie wird finanziell zum Teil von der eidgenössischen Invalidenversicherung getragen). Mit der Einführung der obligatorischen beruflichen Vorsorge für die Risiken Alter und Invalidität, auf die im folgenden eingegangen werden soll, wird die Bedeutung der Ergänzungleistungen jedoch in den Hintergrund treten und wohl bald ganz ohne Bedeutung sein.

Drei-Säulen-Modell: Idee, verfassungsmäßige Verankerung, Ausführungsgesetzgebung

Die Renten der staatlichen Alters- und Hinterlassenenversicherung bzw.

der Invalidenversicherung waren kaum geeignet, mehr als die bloße Existenzsicherung des Rentners und seiner Angehörigen zu gewährleisten. Bereits in der ersten Phase der staatlichen Alters- bzw. der Invalidenversicherung war klar, daß ein angemessener Lebensstandard nur über eine zusätzliche Alters- und Invalidenvorsorge sichergestellt werden konnte. So traten viele Erwerbstätige daneben noch einer beruflichen Pensionsversicherung bei, die auf privatrechtlicher Grundlage eine Altersvorsorge begründete, private Lebensversicherungen, die Ansammlung von Vermögenswerten etc. bildeten gemeinhin weitere Alterssicherungsgarantien.

Diese Philosophie, nach der die Vorsorge für das Alter mehrstufig verteilt werden sollte, bekam zu Beginn der 70er Jahre insofern politische Bedeutung, als der Staat versuchte, diese Form der Alterssicherung zu fördern bzw. darin einzugreifen, denn es waren gerade die sozial Schwachen, die nicht in der Lage waren, diese zusätzliche Altersvorsorge zu betreiben.

Die neue staatliche Konzeption war das 'Drei-Säulen-Modell', welches über die Volksabstimmung vom 3. Dezember 1972 mit 1.393.797 Ja- gegen 418.018 Nein-Stimmen und sämtlichen Standesstimmen als neuer Verfassungsartikel 34 ^{quater} BV verankert wurde. Das Ziel dieses geplanten Drei-Säulen-Modells war es, als 'echte' Volkspension die Vorsorge für Alter und Invalidität auf die staatliche Versicherung, die berufliche Vorsorge und die private Selbstvorsorge zu verteilen, wobei die staatliche Alters- bzw. Invalidenversicherung mit ihren Renten den Existenzbedarf angemessen decken soll, die berufliche Vorsorge zusammen mit der eidgenössischen Alters- und Invalidenversicherung die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung ermöglichen soll, während als dritte Stufe die private Selbstvorsorge in Verbindung mit den beiden erste Säulen einen weitergehenden Lebensstandard gewährleisten soll.

Die staatliche Intervention bzw. Förderung im Rahmen des Drei-Säulen-Modells soll dabei gemäß Artikel 34 quater vom 3. Dezember 1972 in der Form vor sich gehen, daß, bezogen auf die erste Säule, der Bund gemäß Absatz 2 auf dem Wege der Gesetzgebung eine für die ganze Bevölkerung obligatorische Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung einrichtet (dies ist ja bereits durch das Bundesgesetz über die AHV von 1946 und das Bundesgesetz über die Invalidenversicherung von 1959 geschehen), daß, bezogen auf die zweite Säule, gemäß Absatz 3, der Bund im Rahmen der beruflichen Vorsorge auf dem Wege der Gesetzgebung verschiedene Maßnahmen trifft, wie etwa die Verpflichtung der Arbeitgeber, ihre Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung der Betriebe, Verwaltungen und Verbände oder einer ähnlichen Versicherung zu versichern (Obligatoriumsfrage) und dabei mindestens die Hälfte der Beiträge der Arbeitnehmer zu übernehmen. Weiterhin wird in bezug auf die zweite Säule der Bund dabei ermächtigt, Mindestanforderungen für die Vorsorgeeinrichtungen aufzustellen, und er wird auch aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß sich die Selbständigerwerbenden freiwillig und zu gleichen Bedingungen wie die Arbeitnehmer bei einer Vorsorgeeinrichtung versichern können. Die dritte Säule, die private Vorsorge, soll gemäß Absatz 6 durch Zusammenarbeit von Bund und Kantonen insbesondere über Maßnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik gefördert werden, zu denken wäre dabei wohl an Steuererleichterungen bei der Vermögensbildung oder anderen privaten Altersvorsorgemaßnahmen.

Nach dieser verfassungsmäßigen Fundierung der Drei-Säulen-Konzeption mußte nun im Rahmen der Ausführungsgesetzgebung daran gegangen werden, dieses Modell konkreter zu formulieren. Nachdem die erste Säule mit der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Invalidenversicherung ja bereits Bestand hatte und bis heute in 10 Teilrevisionen im Leistungsbereich den wirtschaftlichen Bedingungen wie Lohn- und Preisentwicklungen angepaßt wurden, lag das Schwergewicht nun bei der zweiten Säule. Die Bemühungen um ein Berufliches Vorsor-

gegesetz für Alter und Invalidität (BVG) führten im Verlaufe der 70er Jahre zu einer Reihe verschiedenster Entwürfe, die jedoch bis zum Beginn der 80er Jahre noch nicht zu einer gesetzeswirksamen Regelung geführt haben.

Im Jahre 1982 zeichnete sich jedoch eine Lösung für die zweite Säule ab, und so erging am 25. Juni 1982 das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Nachdem zum 4. Oktober 1982 die Referendumsfrist ungenutzt abgelaufen ist, steht diesem Gesetz nun nichts mehr im Wege und es wird voraussichtlich mit Beginn des Jahres 1985 in Kraft treten. Die wesentlichsten Bestimmungen dieses Gesetzes sollen im folgenden kurz dargestellt werden.

Das Versicherungsobligatorium in bezug auf die berufliche Invalidenvorsorge erfaßt alle Arbeitnehmer, die das 17. Altersjahr vollendet haben und bei einem Arbeitgeber einen Jahreslohn von mehr als 14 880 Franken beziehen, in bezug auf die berufliche Altersvorsorge gilt bei gleichem Jahreslohn das 24. Altersjahr als Obligatoriumsgrenze. Personen, die nicht unter das Obligatorium fallen, können sich jedoch nach diesem Gesetz freiwillig versichern lassen. Zu versichern ist gemäß Artikel 8 des BVG der Teil des Jahreslohnes zwischen 14 880 und 44 640 Franken, er wird auch koordinierter Lohn genannt. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, eine Vorsorgeeinrichtung einzurichten oder sich einer solchen anzuschließen, die berufliche Vorsorgeeinrichtung muß in einem Register eingetragen sein. Diese registrierten Vorsorgeeinrichtungen müssen die Rechtsform einer Stiftung oder einer Genossenschaft haben oder eine Einrichtung des öffentlichen Rechts sein.

Das Beitragssystem und die Finanzierung der Vorsorgeeinrichtungen erfolgt nach deren eigener betriebswirtschaftlicher Verantwortung, jedoch müssen sie gemäß Artikel 65 BVG jederzeit die Sicherheit dafür bieten, daß sie die übernommenen Verpflichtungen erfüllen können. Für

die Beitragssystematik gilt jedoch gemäß Artikel 66 Absatz 1 Satz 2 BVG, daß der Beitrag des Arbeitgebers mindestens gleich hoch sein muß wie die gesamten Beiträge aller seiner Arbeitnehmer. Als Leistungen sieht das BVG Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenleistungen vor, die allesamt als Einkommensleistungen in Form von Renten gewährt werden, jedoch können auch in Ausnahmen Kapitalabfindungen ausgerichtet werden. Auf Altersleistungen besteht in der Regel ein Anspruch, wenn das 65. Altersjahr bei Männern bzw. das 62. Altersjahr bei Frauen zurückgelegt ist, die reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtungen können jedoch abweichend davon vorsehen, daß der Anspruch auf Altersleistungen mit der Beendigung der Erwerbstätigkeit entsteht. Unter die Kategorie der Altersleistungen fallen auch Kinderrenten, auf die dann ein Anspruch besteht, wenn der Versicherte, dem eine Altersrente zusteht, Kinder hat, die im Falle seines Todes eine Waisenrente beanspruchen könnten. In bezug auf die Rentenhöhe gilt gemäß Artikel 14 BVG, daß die Altersrente in Prozenten des Altersguthabens (Umwandlungssatz) berechnet wird, das der Versicherte bei Erreichen des Rentenalters bzw. bei Beeendigung seines Erwerbslebens erworben hat. Hinterlassenenleistungen existieren für die Witwe und für die Waisen. Ein Anspruch auf Hinterlassenenleistungen besteht jedoch nur, wenn der Verstorbene zum Zeitpunkt des Todes oder bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit, deren Ursache zum Tode geführt hat, versichert war oder von der Vorsorgeeinrichtung zum Zeitpunkt des Todes eine Alters- oder Invalidenrente erhalten hat. Die Witwenrente beträgt dabei 60%, die Waisenrente 20% der vollen Invalidenrente, auf die der Versicherte Anspruch gehabt hätte. Invalidenleistungen existieren als Invaliden- und Kinderrenten. Gemäß Artikel 23 des BVG haben Personen einen Anspruch auf Invalidenleistungen, die im Sinne der IV zu mindestens 50% invalid sind und bei Eintritt der Arbeitsunfähigkeit, deren Ursache zur Invalidität geführt hat, versichert waren. Die Höhe der Invalidenrente richtet sich nach dem Grad der Invalidität, so besteht für den Versicherten ein Anspruch auf eine volle Invalidenrente, wenn er im Sinne der IV minde-

stens zu zwei Drittel, auf eine halbe Rente, wenn er mindestens zur Hälfte invalid ist. Invalidenrenten werden nach dem gleichen Umwandlungssatz berechnet wie Altersrenten.

Hinterlassenen- und Invalidenrenten, deren Laufzeit drei Jahre überschritten haben, werden gemäß Artikel 36 BVG für Männer bis zum vollendeten 65., für Frauen bis zum vollendeten 62. Altersjahr nach Anordnung des Bundesrates der Preisentwicklung angepaßt, für die übrigen Fälle, also die Altersleistungen, haben die Vorsorgeeinrichtungen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten Bestimmungen über die Anpassung der laufenden Renten zu erlassen.

Teilrevision in der Krankenversicherung und Neuordnung in der staatlichen Unfallversicherung

Das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG) aus dem Jahre 1911, in dessen erstem Teil die Krankenversicherung geregelt ist, gehört auch heute noch in seiner Grundstruktur zum ältesten Sozialversicherungsgesetz in der Schweiz. Jedoch wurde es im Jahre 1964 durch eine Teilrevision in gewissen Bereichen, insbesondere im Leistungsbereich, einem zeitgemäßen Standard angepaßt.

Bereits nach dem Inkrafttreten der AHV zum Ende des Zweiten Weltkrieges kamen erste Reformbestrebungen in Gange, so bildete Ende 1947 das Volkswirtschaftsdepartement eine erste Expertenkommission mit dem Auftrag, sogar eine Totalrevision des KUVG zu erarbeiten, mehr familienpolitische Grundsätze und insbesondere die Einführung der Mutterschaftsversicherung (1) sollten dabei die zentralen Elemente sein (2).

---

1) Bereits im Artikel 34 quinquies BV (Familienschutzartikel) war der Bund im Jahre 1945 ermächtigt worden, eine Mutterschaftsversicherung allgemein oder für gewisse Bevölkerungskreise obligatorisch zu erklären.

2) Vgl. Erni, Tony: Die Entwicklung des schweizerischen Kranken- und Unfallversicherungswesens, Freiburg/Schweiz 1980, S. 25.

Das Bundesamt für Sozialversicherung arbeitete auf der Grundlage des Berichtes der Expertenkommission einen ersten und später auch noch einen zweiten KUVG-Entwurf aus, das geplante Krankenversicherungsobligatorium für Minderbemittelte wie auch die obligatorische Mutterschaftsversicherung stießen jedoch auf seiten der interessierten Kreise mit Ausnahme der Krankenkassen auf heftigste Gegenwehr und ließen zunächst die Weiterverfolgung einer Totalrevision des KUVG als hoffnungslos erscheinen, die Gestaltungsbemühungen wurden daraufhin vorübergehend abgebrochen.

Im Jahre 1958 wurden jedoch auf Drängen der Krankenkassen die Revisionsbestrebungen wieder aufgenommen, das Ziel sollte nun nicht mehr eine Total- sondern nur eine Partialrevision des KUVG sein. Im Jahre 1961 wurde ein dahingehender Gesetzesentwurf veröffentlicht, der im wesentlichen die folgenden Leistungsverbesserungen enthielt, der jedoch auf ein nationales Obligatorium in der Krankenversicherung und auf die Einführung der Mutterschaftsversicherung verzichtete:

- Ausbau der gesetzlichen Mindestleistungen
- Erleichterung der Aufnahmebedingungen in eine Kasse
- Verbesserung der Freizügigkeit
- Neuordnung der Kostenbeteiligung (Franchise und Selbstbehalt)
- Automatische Anpassung der Bundesbeiträge an die Steigerung der Krankenpflegekosten (1).

Dieser Gesetzesentwurf bildete jedoch die Grundlage für den Ausbruch eines erneuten Konfliktes zwischen der Ärzteschaft und den Krankenkassen, er entzündete sich vor allem an der Ausklammerung des Arztrechtes in der Teilrevision. In einer Reihe von Verhandlungen wurden zahlreiche Kompromisse erarbeitet (z.B. 'Berner Einigung'), doch am

---

1) Erni, Tony: Die Entwicklung des schweizerischen Kranken- und Unfallversicherungswesens, Freiburg/Schweiz 1980, S. 28.

Ende drohte die Teilrevision sogar noch zu scheitern, bis dann die vorberatende Kommission des Nationalrates dazu einen neuen Kompromiß entwickelte, dessen Kernpunkte die folgenden waren:

- Aufnahme des Behandlungszwanges, aber mit befristeten Maßnahmen und zugunsten der wirtschaftlich schwächeren Versicherten
- Tiers payant für die umschriebenen wirtschaftlich schwächeren Versicherten wird vorgeschrieben (1)
- Die Frauenprämien dürfen nicht mehr als 10% höher sein als die Männerprämien
- Die Chiropraktoren mit Fähigkeitsausweis und kantonaler Berufsausübungsbewilligung sind zu selbständigen Kassenpraxen zugelassen (2).

Danach konnte am 13. März 1964 die Teilrevision des KUVG vom Parlament verabschiedet werden, ein Referendum war nicht gestartet worden.

Das Ziel der Neuordnung des KUVG war ein zeitgemäßer Standard der sozialen Krankenversicherung gewesen; familiengerechte und allgemein verbesserte Mindestleistungen und eine Neuordnung der Finanzierung (Versichertenbeiträge, Bundesbeiträge) sollten dafür instrumentalen Charakter besitzen. Dahingegen gelten nun nach dem KUVG aus dem Jahre 1964 im wesentlichen die folgenden Bestimmungen.

Gemäß Artikel 12 muß eine anerkannte Kasse mindestens Krankenpflege (Heilungskosten) oder Krankengeld (Lohnausfall) versichern. In der ambulanten Krankenpflege muß sie (die Kasse) zeitlich unbefristet über-

---

1) Im System des Tiers payant (Drittzahler, zahlender Dritter, Sachleistungsverfahren) ist der Versicherungsträger Honorarschuldner (des Leistungserstellers). Der Zahlungsverkehr spielt sich direkt zwischen dem Versicherungsträger und dem Leistungsersteller ab (ausgenommen davon sind Selbstbehalt und Franchise), somit außerhalb des Patienten. (Erni, Tony: a.a.O., S. 29/30). Im allgemeinen gilt jedoch das System 'Tiers garant', wonach der Patient zunächst selbst die Rechnung bezahlt und dann später von der Kasse seine Auslagen ersetzt bekommt.

2) Vgl. Erni, Tony: a.a.O., S. 41/42.

nehmen: ärztliche und chiropraktische Behandlungskosten, wissenschaftlich anerkannte Heilanwendungen, Arzneimittel und Analyse. In der stationären Behandlung muß sie sämtliche Kosten nach den Taxen der allgemeinen Abteilung sowie einen täglichen Mindestbetrag an die übrigen Kosten der Krankenpflege leisten. Diese Leistungen sind zeitlich befristet und zwar auf 720 innerhalb von 900 Tagen. Die Pflichtleistungen werden in Verordnungen und Verfügungen zum KUVG durch den Bundesrat näher bezeichnet. In der Krankengeldversicherung haben gemäß Artikel 12 bis die Kassen bei vollständiger Arbeitsunfähigkeit ein tägliches Krankengeld von mindestens 2 Franken zu gewähren. Die Dauer der Krankengeldleistungen ist ebenfalls auf 720 von 900 Tagen beschränkt.

In bezug auf die Finanzierung können gemäß Artikel 6 bis die Mitgliedsbeiträge nach Eintrittsalter, Geschlecht und örtlich bedingten Kostenunterschieden abgestuft werden. Richten sich die Vergütungen für ärztliche Leistungen nach dem Einkommen des Patienten, so wird auch der Mitgliederbeitrag entsprechend abgestuft. Die Beiträge für Frauen dürfen jedoch diejenigen für die Männer um höchstens 10% übersteigen. Gemäß Artikel 14 bis sind die Kassen verpflichtet, den Versicherten einen Selbstbehalt aufzuerlegen, er muß geschlechtsunabhängig sein und darf im Durchschnitt 1/10 der Krankenpflegeleistungen nicht überschreiten. Volljährigen Patienten haben die Kassen außerdem bei jedem Krankheitsfall eine Franchise aufzuerlegen, sie beträgt derzeit 30 Franken. Die Bundesbeiträge werden gemäß Artikel 35 auf Grund des Landesmittels für Krankenpflegekosten berechnet und sie betragen bei Männern 10%, bei Frauen 35% (Wochenbett 48%) und bei Kindern bis 15 Jahren 30% der Krankenpflegekosten, bei TBC werden für Krankenpflege 40% und für das Taggeld 36% gewährt. Weiterhin besteht ein allgemeiner Krankengeldbeitrag von 2 Franken pro Versichertem.

Ein unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus im Wohlfahrtsstaat wichtiger Aspekt des teilrevidierten KUVG aus dem Jahre 1964 ist jedoch, daß

das Beitrittsobligatorium weiter im Kompetenzbereich der Kantone liegt.

Trotz dieser weiter verbesserten Mindestleistungen der Krankenkassen stellte dieses Gesetz jedoch nur eine Teilrevision dar und so wurden bereits 1967, also kurz nach dessen Inkrafttreten, erneute Revisionsbestrebungen in Gang gesetzt, das Ziel war eine Totalrevision. Im Verlaufe der Zeit wurden dazu zahlreiche Modelle entwickelt, die bedeutendsten sind dabei das Flimser Modell, das Konkordatsmodell, das Modell 72, das Modell Grütli, das Solothurner Modell, Revisionsvorschläge der Parteien und Verbände und nicht zuletzt das Model POCH (1).

Die Diskussion zwischen den verschiedensten Interessen entzündete sich vor allem am nationalen Obligatorium für gewisse Teile der Krankenversicherung (z.B. Spitalversicherung, Krankengeldversicherung, Krankenpflegeversicherung), jedoch auch der Leistungsbereich, die Finanzierungsmodalitäten und nicht zuletzt auch der Organisationsrahmen bildeten Stoff für heftigste Auseinandersetzungen zwischen den Kassen, der Ärzteschaft und den Arbeitgeberverbänden.

Die Grundbedingung für eine Totalrevision der Krankenversicherung war jedoch auch eine Revision des Artikel 34 ^{bis} der Bundesverfassung, und so standen sich am 8. Dezember 1974 in der Volksabstimmung zwei Verfassungsinitiativen gegenüber, zum einen eine Konzeption der Sozialdemokratischen Partei und zum anderen ein Gegenvorschlag der eidgenössischen Räte. Während in der Initiative der Sozialdemokratischen Partei die Krankenpflegeversicherung einschließlich der Zahnbehandlung auf nationaler Ebene für obligatorisch erklärt werden sollte, sah der Entwurf

---

1) Im Rahmen dieser Arbeit kann selbstverständlich nicht auf diese Modelle im Detail eingegangen werden, eine Analyse dieser Modelle findet man jedoch in: Erni, Tony: Die Entwicklung des schweizerischen Kranken- und Unfallversicherungswesens, Freiburg/ Schweiz 1980.

der eidgenössischen Räte für die Krankenpflegeversicherung in bezug auf ein Obligatorium eine 'Kann-Bestimmung' vor, wonach der Bund oder die Kantone diese Versicherung allgemein oder für bestimmte Bevölkerungskreise als obligatorisch erklären konnte, in bezug auf die Krankengeldversicherung war hier jedoch ein Obligatorium für die Arbeitnehmer vorgesehen, welches durch den Bund oder die Kantone auf weitere Bevölkerungsgruppen ausgedehnt werden konnte. Beide Initiativen enthielten zwar noch weitergehende Bestimmungen, doch soll darauf nicht mehr eingegangen werden.

In der Volksabstimmung war nun beiden Entwürfen kein Erfolg beschieden, und das Ringen um eine Totalrevision der Krankenversicherung konnte von neuem beginnen. Zu Beginn der 80er Jahre legte der Bundesrat der Bundesversammlung eine Botschaft und den Entwurf zu einer solchen Revision vor, die Neuordnungsbemühungen in der Krankenversicherung sind derzeit allerdings aber noch in vollem Gange.

Weniger problematisch und auch weniger spektakulär verlief dagegen die Neuordnung der Unfallversicherung. Da die Unfallversicherung wegen ihrer relativen Eigenständigkeit kontinuierlich an den durch wirtschaftliche Bedingungen gegebenen Standard angepaßt werden konnte, bezog sich die Neuordnung im wesentlichen auf den versicherten Personenkreis, der schon seit längerer Zeit nicht mehr zeitgemäß war. Bisher galt, daß, wenn ein Arbeitnehmer in einem nicht versicherungspflichtigen Betrieb beschäftigt war, er sich privat versichern mußte. Das Ziel der Neuregelung der eidgenössischen staatlichen Unfallversicherung war es im wesentlichen, den versicherten Personenkreis auf alle Arbeitnehmer auszudehnen, jedoch sollten auch gleichzeitig die Leistungen ausgebaut und die Unfallverhütung verbessert werden. Nachdem um die Mitte der 60er Jahre die Arbeiten zu einer Revision der Unfallversicherung aufgenommen worden waren, erschien in einer Botschaft des Bundesrates vom 18. August 1976 ein Gesetzesentwurf, der im Jahre 1979 ohne wesentliche

Änderungen vom Nationalrat angenommen wurde, und am 20. März 1981 konnte das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) verabschiedet werden.

Die Kernpunkte dieses neuen Unfallversicherungsgesetzes betreffen zum einen den versicherten Personenkreis, wonach nun gemäß Artikel 1 Absatz 1 alle in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmer versichert sind, gemäß Artikel 4 Absatz 1 können sich jedoch in der Schweiz wohnhafte Selbständigerwerbende und ihre nicht obligatorisch versicherten mitarbeitenden Familienmitglieder freiwillig versichern. Den Gegenstand der Versicherung bilden gemäß Artikel 6 sowohl Berufsunfälle als auch Nichtberufsunfälle und Berufskrankheiten. Der Leistungskatalog beinhaltet gemäß den Artikeln 10 - 14 Pflegeleistungen wie Heilbehandlungen, Hilfsmittel und Kostenvergütungen bei Sachschäden, Reisen, Transport und Rettung, gemäß den Artikeln 15 - 35 Geldleistungen in Form von Taggeldern und Renten, die sich nach dem versicherten Verdienst bemessen, sie betragen bei voller Arbeitsunfähigkeit 80% des versicherten Verdienstes bei teilweiser zeitweiliger Arbeitsunfähigkeit bzw. Teilinvalidität werden die Leistungen entsprechend gekürzt. Der Höchstbetrag des versicherten Verdienstes wird dabei gemäß Artikel 15 Absatz 3 Satz 1 durch den Bundesrat festgesetzt, ebenso bezeichnet er die dazu gehörenden Nebenbezüge und Ersatzeinkünfte. Daneben werden noch Integritätsentschädigungen, Hilflosenentschädigungen und Hinterlassenenrenten gewährt. Die Renten werden gemäß dem Landesindex der Konsumentenpreise alle 2 Jahre angepaßt. Die Durchführung der Unfallversicherung erfolgt weiterhin allein durch die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (SUVA) mit Sitz in Luzern, kantonale Befugnisse sind nicht vorgesehen. Somit gehört die Unfallversicherung, abgesehen von kleineren Sozialinstitutionen wie der Erwerbsersatzordnung oder der Militärversicherung, zum einzigen Bereich der Sozialversicherung, welcher im gesamten historischen Entwicklungsprozeß keine kantonalen Elemente zu verzeichnen hatte.

Zuletzt soll mit dem Fürsorgewesen noch auf einen Zweig der sozialen Sicherung eingegangen werden, der in seiner geschichtlichen Entwicklung nicht in diese Phasenbildung paßt, demzufolge sollen die zentralen Gesichtspunkte der sozialen Fürsorge als ganzer, einheitlicher Entwicklungsprozeß dargestellt werden, wobei mehr formelle als materielle Aspekte im Vordergrund stehen werden.

6.2.5. Zur Geschichte des Fürsorgewesens in der Schweiz

Grundprinzipien der sozialen Fürsorge in der Schweiz

Wie in nahezu allen westeuropäischen Staaten, so trat auch in der Schweiz die soziale Fürsorge mit dem Beginn des Wohlfahrtsstaates in ihrer Bedeutung als sozialer Sicherungsfunktion zurück, jedoch bildet sie auch heute noch als letztes Auffangnetz subsidiär zur Sozialversicherung ein zentrales Strukturelement des Wohlfahrtsstaates. Wenn hier von sozialer Fürsorge als Teil des Wohlfahrtsstaates die Rede ist, so ist damit nur die öffentliche Fürsorge gemeint, privatorganisierte gemeinnützige Einrichtungen, die zum Teil auch staatliche Hilfen bekommen, sollen hier nicht betrachtet werden.

Zentrale Grundprinzipien der sozialen Fürsorge sind neben der bereits erwähnten Subsidiarität, nach der Ansprüche an die Fürsorge nur gestellt werden können, wenn keine Hilfen von seiten Dritter (z.B. Sozialversicherung) möglich ist und auch die Selbsthilfe gescheitert ist, auch die individualisierte Bedürftigkeit sowie die Individualisierung der Hilfeleistung und schließlich noch, was ganz besonders wichtig ist, das Fehlen eines 'eigentlichen' Rechtsanspruches, denn, "... wenn der Hilfesuchende überhaupt einen Rechtsanspruch auf Leistungen besitzt, so nur dem Grundsatz nach und nicht als Anspruch auf bestimmte Leistun-

gen" (1). Ruck führt dazu aber an, daß in einigen kantonalen Gesetzen dieser Rechtsanspruch als solcher ausdrücklich anerkannt wird, während er in anderen Kantonen ausdrücklich abgelehnt wird, in manchen Kantonen wiederum ist diese Frage überhaupt nicht gesetzlich geregelt (2).

Ein weiterer zentraler Aspekt, der die Fürsorge etwa von der Sozialversicherung abhebt, ist die fehlende Risikobeteiligung des einzelnen über Versichertenbeiträge, denn sie ist ja keine Versicherung und wird daher aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Unter staatspolitischen Gesichtspunkten ist die soziale Fürsorge zumeist, und so auch in der Schweiz, auf den unteren Ebenen der Staatsstruktur angesiedelt, wobei sie heute grundsätzlich eine Vollzugsaufgabe der Gemeinde ist, aber ihre materielle Regelung zur Hauptsache in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone fällt. Zwar existierte zunächst (seit 1875) bundesrechtlich ein Gesetz über die Kosten der Verpflegung Erkrankter und der Beerdigung armer Angehöriger anderer Kantone, aber auf Bundesebene wird seit kurzem nur noch die formelle Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger geregelt. Das Fürsorgewesen gehört in der Schweiz zu den Bereichen des Wohlfahrtsstaates, deren Zentralisierungstendenz im materiellen Bereich in historischer Sicht äußerst gering geblieben sind, in formeller Hinsicht zeigt sich jedoch auch hier eine defóderative Tendenz. Von größerer Bedeutung sind dabei eher Vereinheitlichungsbestrebungen gewesen. Diese Nivellierungen wurden jedoch weniger durch zentralstaatliche Oktroyierungen vorgenommen als durch freiwillige interkantonale Vereinbarungen in Form von Konkordaten, eine Ausnahme bildet nur das oben angedeutete Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977, dies berührt aber nur formelle

---

1) Maurer, Alfred: Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Bd. I, Allgemeiner Teil, Bern 1979, S. 60. Gemeint ist nur der Art, aber nicht der Höhe nach.
2) Vgl. Ruck, Erwin: Schweizerisches Verwaltungsrecht II, Zürich 1953, S. 238.

Belange und läßt materielle Aspekte außer acht.

Im nächsten Abschnitt soll auf die historische Entwicklung des schweizerischen Fürsorgewesens eingegangen werden, wobei insbesondere die interkantonalen Bestrebungen und Vereinbarungen herausgehoben werden sollen, um der übergeordneten Thematik des Föderalismus im Wohlfahrtsstaat gerecht zu werden.

Soziale Fürsorge als historischer Prozeß: Konkordate

Wenn man nach den ersten institutionellen Ansätzen oder Erscheinungsformen der sozialen Fürsorge der Schweiz suchte, so würde man wohl bis zu den Anfängen der schweizerischen Eidgenossenschaft oder noch weiter zurück zu staatlichen Armenhilfeformen in verschiedenen Kantonen der heutigen Schweiz zurückgelangen. Entscheidene Bedeutung bekam die soziale Fürsorge in der Schweiz jedoch in den Anfangszeiten der Industrialisierung und in Verbindung mit einer enormen Bevölkerungsentwicklung im 19. Jahrhundert, als sie zunächst reine Armenfürsorge bzw. Armenpflege war. Im Verlaufe der Industrialisierung schufen die einzelnen Kantone im Rahmen des schweizerischen Bundesstaats in vielfältiger weise ihre Fürsorgegesetzgebung, und auf diese Weise entstanden in der Schweiz die unterschiedlichsten Fürsorgeregelungen. Auf Bundesebene bestanden zu Beginn nur vereinzelte Bestimmungen, wie etwa der Artikel 48 der Bundesverfassung und das darauf basierende Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 über die Kosten der Verpflegung Erkrankter und der Beerdigung armer Angehöriger anderer Kantone. Ein Grundsatz der kantonalen Gesetzgebung über das Fürsorgewesen war zunächst das Heimatprinzip, wonach nur der Heimatkanton zur Unterstützung des Bürgers verpflichtet war. So genoß zwar gemäß des damals gültigen Artikels 45 Absatz 1 der Bundesverfassung jeder Schweizer das Recht, sich innerhalb des schweizerischen Gebietes an jedem Ort niederzulassen, diese Freiheiten wurden jedoch durch Bestimmungen im Absatz 2 und

insbesondere im Absatz 3 des Artikels 45 BV eingeschränkt, sie bildeten die Grundlage für das Heimatprinzip. So konnte Bürgern anderer Kantone die Niederlassung entzogen werden, wenn sie der öffentlichen Wohltätigkeit dauernd zur Last fielen und der Heimatkanton oder die Heimatgemeinde trotz amtlicher Aufforderung eine angemessene Unterstützung nicht gewährte. Der Wohnkanton oder die Wohngemeinde brauchte also zunächst einen niedergelassenen Kantonsfremden nur bei vorübergehender Bedürftigkeit zu unterstützen, bei dauernder Unterstützungsbedürftigkeit oblag die Unterstützungspflicht dem Heimatkanton (1).

Dieser Zustand, das sogenannte Heimatprinzip, konnte jedoch mit der durch die fortschreitende Industrialisierung bewirkten wirtschaftlichen Verflechtung aller schweizerischer Kantone nicht mehr länger befriedigen. Die Binnenwanderung hatte dazu geführt, daß immer mehr Schweizer außerhalb ihres Heimatkantons auf Hilfe angewiesen waren. Darüber hinaus waren die Kantone in ihrer Wirtschafts- und Steuerkraft derart unterschiedlich, daß entweder zentralstaatliche Regelungen oder interkantonale Vereinbarungen notwendig wurden. In historischer Perspektive ist unter institutionellen Gesichtspunkten die Entwicklung der Konkordate betreffend die soziale Fürsorge von zentraler Bedeutung.

Die ersten Bestrebungen im Sinne eines kooperativen Föderalismus über eine interkantonale Vereinbarung liegen etwa in der Zeit des Ausbruchs des Ersten Weltkrieges. Bekannt wurde diese erste Institution unter dem Kennwort 'Oltener Vereinbarung' vom 26. November 1914, wobei sich 18 Kantone und Halbkantone verpflichteten, während der Dauer des Krieges den am 1. Juli 1914 auf ihrem Gebiet wohnhaften Angehörigen der

---

1) Vgl. Thomet, Werner: Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung, 2. Auflage, Bern 1968, S. 11.

anderen Vertragskantone gleich wie den eigenen Kantonsbürgern ausreichende Unterstützung zu gewähren, wenn sie infolge des Krieges in Not geraten waren (1). Damit war zum ersten Mal das Heimatprinzip aufgelöst bzw. aufgeweicht worden, denn es wurde dabei eine Aufteilung der finanziellen Belastung zwischen dem Heimat- und dem Wohnkanton vorgenommen, der Heimatkanton hatte demnach dem Wohnkanton die Hälfte der Unterstützungskosten zu vergüten. Diese 'Oltener Vereinbarung' stellte jedoch noch kein Konkordat im eigentlichen formellen Sinne dar, es wurde demzufolge auch nicht in die Gesetzessammlung der Schweiz aufgenommen, auf die Details soll hier aber nicht eingegangen werden.

Unter einem Konkordat versteht man nach Artikel 7 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 ein Abkommen unter Kantonen über einen Gegenstand der kantonalen Gesetzgebung; die Armenfürsorge ist ein Gegenstand der kantonalen Gesetzgebung, denn sie wurde im Sinne von Artikel 3 BV nicht von der Bundesverfassung dem Bund übertragen, sie kann somit Gegenstand für ein Konkordat sein.

Das erste 'echte' Konkordat über das Fürsorgewesen datiert vom 27. November 1916, es wurde jedoch erst mit Wirkung vom 1. April 1920 gültig. Dieses Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung besagte, daß die Vertragskantone sich verpflichteten, Bedürftigen aus einem fremden Heimatkanton zu helfen, wenn diese zwei Jahre lang einen Wohnsitz in ihrem Kanton gehabt haben und nicht im letzten Jahr vor dem Zuzug dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last gefallen sind. Darüber hinaus wurde auch noch eine Verteilung der Lasten zwischen dem Heimat- und dem Wohnkanton geregelt. Konkordatsgründungsmitglieder waren die Kantone Bern, Schwyz, Basel-Stadt, beide Appenzell, Graubünden und das Tessin, später kamen noch Uri, Solothurn und

---

1) Thomet, Werner: a.a.O., S. 13.

Aargau hinzu, während Appenzell-Ausserrhoden Ende 1922 wieder aus dem Konkordat austrat. Für die Nichtkonkordatskantone galt weiterhin das Heimatprinzip.

Dieses Konkordat war jedoch nicht von langer Dauer, denn die Nachkriegsjahre brachten für die Schweiz eine Wirtschaftskrise mit sich, so daß im Rahmen der stärkeren finanziellen Belastung der Fürsorgehaushalte insbesondere die Wohnkantone überfordert waren, denn die zentrale Bedingung der zweijährigen Niederlassungsfrist stellte eine relativ leicht zu erfüllende Bedingung für die Anspruchsfordernden dar. Das Ziel eines neu zu schaffenden Konkordats war es nun, die Anspruchsvoraussetzungen für die Unterstützungspflicht durch den Wohnkanton zu verschärfen, um dadurch die Wohnkantone zu entlasten. So trat am 1. Juli 1923 ein neues Konkordat in Kraft, welches gewisse Zugeständnisse an die Unterstützungspflicht der Wohnkantone brachte, wobei zwar die bisherige zweijährige Anwartschaftsfrist gewahrt blieb, diese jedoch durch Unterstützung während 6 Monaten unterbrochen wurde. Weitere Erleichterungen für die Wohnortkantone waren noch, daß die Unterstützungspflicht nicht eintrat, wenn der Bedürftige bereits beim Zuzug dauernd arbeitsunfähig oder älter als 65 Jahre war; auf weitere Zugeständnisse an die Wohnortkantone soll hier nicht mehr eingegangen werden (1). Den bisherigen Konkordatsmitgliedern traten 1929 noch Zürich, 1931 Basel-Landschaft und 1935 der Kanton Schaffhausen bei.

Diese Fassung des Konkordats, welches ca. 12 Jahre seine Gültigkeit hatte, wurde wiederum von einer Wirtschaftskrise in Frage gestellt, und diese brachte Mitte der 30er Jahre das Konkordat aus dem Jahre 1923 zu Fall. Das Konkordat mußte somit revidiert werden, die Institution Konkordat stand dabei aber nicht ernsthaft zur Debatte. Das geplante neue

---

1) Vgl. dazu Thomet, Werner: a.a.O., S. 14/15.

Konkordat sollte weitere Entlastungen für den Wohnkanton bringen. Im neuen Konkordat vom 16. Juni 1937 wurde versucht, dem wirtschaftlichen Leistungsvermögen der Wohnkantone gerecht zu werden, so wurde etwa die Wartefrist von 2 auf 4 Jahre erhöht, eine 12 monatige Unterstützung während der Wartefrist unterbrach diese und begann mit dem Ende der Unterstützung neu zu laufen, weiterhin schloß nicht nur Arbeitsunfähigkeit sondern schon verminderte Erwerbsfähigkeit beim Zuzug die wohnörtliche Unterstützungspflicht aus, und die Altersgrenze für die Unterstützungspflicht wurde schließlich von 65 auf 60 Jahre herabgesetzt, so daß insbesondere ältere Bürger nicht mehr durch den Wohnkanton gefördert wurden und in ihren Heimatkanton zurückkehren mußten, um dort Fürsorgeleistungen zu empfangen. Anderserseits wurde aber auch in Konkordatsfällen das Bundesgesetz von 1875 aufgehoben, so daß die Kosten der Behandlung und Verpflegung transportunfähiger Kranker zwischen dem Wohn- und dem Heimatkanton geteilt wurden. Zu den bisherigen mittlerweile 13 Kantonen gesellten sich am 15. Juli 1944 noch der Kanton Obwalden, am 1. Januar 1950 St. Gallen und Neuenburg und schließlich am 1. Oktober 1950 noch der Kanton Nidwalden.

Die für die Nachkriegszeit überraschend positive wirtschaftliche Entwicklung sorgte dafür, daß durch den erhöhten Bedarf an Arbeitskräften die Zahl der Bedürftigen stark zurückging, weiterhin brachte der starke Ausbau der Sozialversicherung im Anschluß an den Zweiten Weltkrieg eine zusätzliche Entlastung der allgemeinen Fürsorgehaushalte der Kantone und Gemeinden. So konnte das Konkordat aus dem Jahre 1937 bis ins Jahr 1961 in Kraft bleiben, bis es von einem neuen Konkordat abgelöst wurde. Anlaß für die Revision waren diesmal weniger wirtschaftliche als eher administrative Erfordernisse, es sollte eine Vereinfachung in der Durchführung der Konkordatsbestimmungen vollzogen werden, was im Ergebnis aber auch zu einer Leistungsverbesserung geführt hat. Dazu wurde zunächst bereits im Jahre 1956 eine Expertenkommission eingesetzt, die unter der Leitung von Dr. Oscar Schürch den folgenden

Zielkatalog ausarbeitete (1):

a) Das Konkordat soll grundsätzlich für sämtliche Unterstützungsfälle von Bürgern eines Konkordatskantons gelten, die in einem anderen Konkordatskanton wohnen, nicht nur für die bisher als 'Konkordatsfälle' bezeichneten.

b) Es soll wieder der Großteil der in einem Konkordatskanton wohnhaften unterstützungsbedürftigen Bürger anderer Konkordatskantone die Wohltat der wohnörtlichen Unterstützung genießen und nicht mehr von der Heimschaffung bedroht sein.

c) Erhebliche Vereinfachung des Konkordats durch Aufhebung von Sondervorschriften und Beschränkung der Anzeigepflicht des Wohnkantons.

d) Die Zugehörigkeit der bisherigen Vertragskantone zum Konkordat darf nicht gefährdet und der Beitritt weiterer Kantone nicht erschwert werden.

Dieser Zielkatalog wurde dann im am 16. Dezember 1960 verabschiedeten neuen Konkordat umgesetzt und es konnte mit dem 1. Juli 1961 in Kraft treten. Die wesentlichsten Neuerungen bezogen sich dabei auf das erste Ziel, der 'Ausdehnung des Geltungsbereiches des Konkordats', danach sollte ein Unterstützungsfall immer schon dann dem Konkordat unterstellt werden, wenn der Bedürftige in dem Kanton, dessen Hilfe er in Anspruch nimmt, Konkordatswohnsitz hat. Die weiteren bisherigen Bedingungen wie Ablauf einer Wartefrist und auch volle Erwerbsfähigkeit beim Zuzug bekamen eine geringere Bedeutung (siehe Erläuterungen zum

---

1) Vgl. Thomet, Werner: a.a.O., S. 19.

zweiten Ziel), und künftig wurde auch nicht mehr zwischen Konkordats- und Nichtkonkordatsfällen unterschieden, sondern nur noch zwischen Unterstützungsfällen mit Kostenteilung und solchen ohne Kostenteilung zwischen Wohn- und Heimatkanton. Dadurch wurde quasi eine weitere Ablösung des Heimatprinzips durch das Wohnkantonprinzip verwirklicht.

Im Hinblick auf das zweite Ziel, der 'Verbesserung der Stellung des Bedürftigen', wurde die Wartefrist von 4 auf 3 Jahre verkürzt und die verminderte Erwerbsfähigkeit beim Zuzug wurde als Ausschlußgrund ebenso gestrichen wie das Heimrufungsrecht des Heimatkantons. Eine 'administrative Vereinfachung' bei der Durchführung des Konkordats wurde gemäß dem dritten Ziel durch folgende Maßnahmen bewirkt: hälftige Kostenteilung des Heimatkantons mit dem Wohnkanton ohne Rücksicht auf die Dauer des Wohnsitzes des Bedürftigen; Gleichstellung der Anstaltsversorgungsfälle mit den übrigen Unterstützungsfällen und schließlich durch eine Anzeigepflicht des Wohnkantons nur bei neuen Unterstützungsfällen. In bezug auf das vierte Ziel 'Zugehörigkeitserleichterung zum Konkordat' wurden keine konkreten Maßnahmen aufgenommen.

Das Grundprinzip dieses neuen Konkordates war es, daß der Wohnkanton die Angehörigen der anderen Konkordatskantone nicht nur bei vorübergehender sondern auch bei dauernder Unterstützungsbedürftigkeit wie seine eigenen Kantonsbürger unterstützt (1).

Wie bereits oben erwähnt, konnte gemäß des damals gültigen Artikels 45 Absatz 3 der Bundesverfassung u.a. demjenigen, welcher dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fällt und dessen Heimatgemeinde bzw. Heimatkanton eine angemessene Unterstützung trotz amtlicher Aufforderung nicht gewährt, die Niederlassung im Wohnkanton entzogen werden.

---

1) Vgl. Thomet, Werner: a.a.O., S. 22.

auf dieses Recht der Kantone aus Artikel 45 Absatz 3 BV verzichteten nun die Wohnkantone gemäß dem neuen Konkordat. Ebenso verzichtete auch der Heimatkanton auf sein verfassungsmäßiges Recht, die Unterstützung eines bedürftigen Bürgers außerhalb des Heimatkantons abzulehnen, er verpflichtet sich sogar im Konkordat unter gewissen Umständen mit dem Wohnkanton die Unterstützungskosten zu teilen bzw. sie auch voll zu übernehmen. Wichtig dabei ist jedoch, und dies soll hier abschließend noch einmal ganz explizit herausgestellt werden, daß alle Konkordatsbestimmungen nur für Konkordatsmitglieder Geltung haben.

Dieses Konkordat wurde jedoch auch, und hier zeigt sich ein Stück 'Defóderalismus', durch eine bundesgesetzliche Regelung abgelöst, und zwar durch das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977, in welchem für die ganze Schweiz bestimmt wird, welcher Kanton für die Unterstützung eines Bedürftigen zuständig ist. Weiterhin regelt es den Ersatz von Unterstützungskosten unter den Kantonen und nicht zuletzt stellt es in seinem Artikel 12 den Grundsatz auf, daß die Unterstützung der Schweizerbürger dem Wohnkanton obliegt, wobei weiterhin der Kanton das unterstützungspflichtige Gemeinwesen und die zuständige Fürsorge zu bezeichnen hat.

Mit diesem Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 war nun auf gesamtschweizerischer Ebene das Heimatprinzip vollständig durch das Wohnortprinzip abgelöst worden. Bereits am 7. Dezember 1975 war in einer Volksabstimmung die Änderung der Artikel 45 und 48 der Bundesverfassung angenommen worden, die die bisherige Grundlage für die Konkordate gebildet hatten, ihre neuen Fassungen, und dabei insbesondere Artikel 48 BV, wurden dann die verfassungsrechtliche Grundlage für das darauf folgende Bundesgesetz vom 24. Juni 1977. So bestimmt etwa Artikel 48 Absatz 1 BV, daß Bedürftige von dem Kanton unterstützt werden, in dem sie sich aufhalten, und die Kosten der Unterstützung der Wohnkanton trägt.

Dieses Bundesgesetz stellt jedoch nur eine formelle Zuständigkeitsregelung des Fürsorgewesens dar, die materielle Seite liegt weiterhin in der Kompetenz der Kantone. Wie sich diese materielle Seite des Fürsorgewesens im Verlauf der Zeit gewandelt hat, soll nun noch in einem kurzen abschließenden Abschnitt dargestellt werden.

Materielle Seite des sozialen Fürsorgewesens als Wandlungsprozeß

In einem föderalistisch strukturierten Gemeinwesen ist es schwierig, diejenigen sozialen Erscheinungen aufs ganze, d.h. aufs nationale bezogen, zu beschreiben, die eigentlich föderalistisch organisiert sind, und dies gilt ganz besonders für das Fürsorgewesen in materieller Hinsicht. So bestehen zwei Möglichkeiten, entweder man beschreibt auf relativ abstrakte Weise oder man nimmt ein Teil, also z.B. das materielle Fürsorgerecht eines einzelnen Kantons, und setzt es für das Ganze; beide Varianten haben ihre Nachteile.

Da für diese Arbeit mehr das Formelle, Institutionelle im Vordergrund steht, soll hier unter materiellen Gesichtspunkten das weitestgehend föderalistisch strukturierte Fürsorgewesen nun in sehr groben übergeordneten Zügen beschrieben werden, wobei man sich aber darüber im klaren sein muß, daß nicht alle Kantone alle aufgeführten Fürsorgeleistungen bieten.

Früher, insbesondere noch bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts, wurde die soziale Fürsorge noch nahezu ausschließlich als Armenpflege betrachtet und auch so durchgeführt, der Arme genoß eine Versorgung, wobei er in einer Anstalt oder einem Pflegeplatz untergebracht war. Diese Form der Armenpolitik hat sich jedoch im Verlaufe der Zeit stark verändert, mit dem Verschwinden einer eigentlichen Bevölkerungsschicht der Armen änderte sich die Form der sozialen Fürsorge in der Schweiz insofern, als an die Stelle des Armen als Objekt der Fürsorge das Konzept der Hilfs-

bedürftigkeit trat, und somit leitete sich aus einer veränderten Sichtweise, die u.a. auch durch eine veränderte Situation bedingt war, eine neue, differenzierte Fürsorge in materieller Hinsicht ab (1). Diese veränderte Form der Fürsorge ist zeitlich gegen Ende des 19. Jahrhunderts zu datieren und läßt sich institutionell wie materiell in einer Ausdifferenzierung verschiedener spezieller Fürsorgen mit spezifischer Klientel als Sozialarbeit beobachten. Schweingruber beschreibt diesen strukturverändernden Prozeß so: "Der Begriff der Armut ist demjenigen der Hilfsbedürftigkeit gewichen, wobei die Differenzierung quer durch die sozialen Schichten geht. Die Soziale Arbeit wird aufgeteilt in Jugendhilfe, Altersfürsorge, Krankenfürsorge für körperlich Behinderte und geistig Gebrechliche usw., kaum daß daneben noch die 'gewöhnliche' Armenfürsorge Erwähnung findet. Es handle sich um möglichst planmäßige Hilfe für Menschen, welche sich in einer besonderen wirtschaftliche, gesundheitlichen oder geistig-seelischen Not oder Gefahr befinden und sich weder selber helfen noch die nötige Hilfe durch ihre Familie erhalten."(2)

Neben diesen von Schweingruber erwähnten Formen der sozialen Arbeit als Bestandteil der Fürsorge existieren noch die Alkoholfürsorge und die Süchtigenfürsorge, eine detailliertere Aufstellung ist an dieser Stelle kaum möglich, da eine Gesamtdarstellung des schweizerischen Fürsorgerechts nicht vorliegt, und dies ist wohl auch eine Folge des Föderalismus.

---

1) Vgl. Schweingruber, Edwin: Sozialgesetzgebung der Schweiz, 2. Auflage, Zürich 1977, S. 35.

2) Schweingruber, Edwin: a.a.O., S. 35.

7. Das schweizerische Bildungswesen

7.1 Pionierleistungen der Schweiz im Bildungswesen

Wie bereits eingangs in dieser Arbeit angedeutet, gehört die Schweiz im Bereich des Wohlfahrtsstaates im westeuropäischen Vergleich zu den ausgeprochenen Spätentwicklern, für einen Sektor wohlfahrtsstaatlicher Intervention gilt jedoch diese Behauptung ganz und gar nicht, das Gegenteil trifft zu, gemeint ist das Bildungswesen. Im Bildungswesen zählt die Schweiz international gesehen zu den Pionierstaaten, dies gilt insbesondere dann, wenn man die kantonalen Regelungen in die Betrachtung miteinbezieht. Die Ursprünge des staatlichen helvetischen Bildungswesens liegen bereits um die Jahrhundertwende zum 19. Jahrhundert; die bedeutendsten Pädagogen, die das schweizerische Bildungswesen dann zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit ihren Ideen geprägt haben, waren neben dem herausragenden Vertreter Pestalozzi auch noch Fellenberg und Girard. Daß diese Ursprünge auf institutioneller Ebene noch keinen nationalen Charakter haben können, versteht sich insofern von selbst, als zu Beginn des 19. Jahrhunderts die Schweiz als Staatenbund, begründet durch den Bundesvertrag zwischen den 22 Kantonen der Schweiz aus dem Jahre 1815, kaum national verpflichtende einheitliche Regelungen kannte, die Kantone bildeten damals einen nur lockeren Zusammenschluß und wehrten sich ganz energisch gegen zentralstaatliche Bestrebungen. Für das schweizerische Bildungswesen gilt wohl aber auch heute noch wie kaum für einen anderen Bereich des Wohlfahrtsstaates das zentrale politische Strukturprinzip der Schweiz, nämlich die föderalistische Gestaltungsform. Die kulturelle Vielfalt der Schweiz mit ihren 4 Sprachregionen mag wohl auch ein wesentlicher Grund dafür sein, daß gerade im staatlichen Bildungswesen als einer institutionellen Form der Enkulturation die regionale und kantonale Individualität ihrer Kultur zum Ausdruck kommt, und zwar in der Gestaltungsmöglichkeit des föderativ strukturierten Bildungswesens.

Das 19. Jahrhundert, welches insbesondere im ökonomischen Bereich auch in der Schweiz weitgehend durch den Geist des 'Manchesterliberalismus' geprägt und im Bereich des politischen Lebens stark vom Freisinn bestimmt war, verkörperte eine Epoche, die staatliche Interventionen insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Handeln zunächst kaum kannte und ihnen später mit dem Erstarken der Arbeiterbewegung und der Wirtschaftskrise der 70er Jahre auch nur zögernd Einfluß gewährte. Ein Gebiet, auf dem staatliche Aktivitäten jedoch sehr früh zu verzeichnen waren, stellt das Bildungswesen dar.

Die Mechanisierung und Technisierung, die mit dem Beginn des 19. Jahrhunderts in der Schweiz vorwiegend in der Baumwoll- und Maschinenindustrie größere Bedeutung erlangt hatte, führten zu einem ausgesprochen großen Bedarf an technisch qualifiziert ausgebildeten Arbeitskräften, die den Herausforderungen und Beanspruchungen der neuen Technik von ihrer Ausbildung her gewachsen waren. Zur Deckung dieses Bedarfs von seiten der Industrie und damit auch zur Sicherung und dem Ausbau der wirtschaftlichen Entwicklung wurden in verschiedenen insbesondere von der Industrialisierung stark betroffenen Kantonen staatliche, technisch ausgerichtete Schulen und Ausbildungsgänge geschaffen. Der Beginn des staatlichen schweizerischen Bildungswesens, das breiteren Schichten der Bevölkerung zugänglich war, liegt somit in einer Herausforderung, die von seiten der Industrie ausgelöst wurde und die deren wirtschaftlich/technischen Erfordernissen entsprach. Als Beispiel für diesen Beginn gelten dabei etwa der seit dem Jahre 1773 bestehende realistische-technische Unterricht durch eine lateinlose 'Kunstschule' im Kanton Zürich, ab dem Jahre 1830 entstand dann dort auch ein Gymnasium und eine Industrieschule; der Kanton Bern eröffnete im Jahre 1779 eine Kunstschule, 1829 eine städtische Realschule und 1835 eine kantonale Industrieschule; Luzern gründete im Jahre 1828 eine polytechnische Lehranstalt; St. Gallen, Graubünden und viele weitere Kantone folgten im Verlaufe der Zeit bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts

diesen Beispielen (1). Im Jahre 1854 wurde dann auf nationaler Ebene die Eidgenössische Technische Hochschule (ETH) in Zürich gegründet.

Wenn auch die staatlichen kantonalen Bildungsaktivitäten zunächst im wesentlichen wirtschaftlichen/technischen Erfordernissen entsprochen haben, so darf dabei jedoch nicht übersehen werden, daß auch das 'allgemeine' Bildungswesen bereits in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts seinen Anfang hatte. Den Meilenstein für eine breiten Schichten der Bevölkerung zugängliche bzw. sogar verpflichtende allgemeine Bildung findet man in den 30er Jahren, in denen die meisten Kantone obligatorische, gebührenfreie, staatliche Volksschulen einführten, deren Schuldauer sich damals kantonal verschieden in etwa auf 6 Jahre Alltagsschule und 3 Jahre Ergänzungs- oder Repetierschule belief. Die auffallendsten Kennzeichen dieser kantonalen Bildungsaktivitäten waren neben dem unterschiedlichen zeitlichen Beginn des Schuljahres vorwiegend die Vielgestaltigkeit ihrer Regelungen in bezug auf die Schuldauer, die Bildungsinhalte, das Schuleintrittsalter etc., nationale Vereinheitlichungen in größerem Ausmaß waren zunächst auch noch nicht abzusehen.

Der Staat war zu diesem Zeitpunkt jedoch noch weitgehend Ordnungsstaat und kein Leistungsstaat. Die Wirksamkeit des obligatorischen Schulbesuchs mußte zumeist, und dies galt vorwiegend für die Industriekantone, noch durch ordnungsstaatliche Elemente wie durch Kinderschutzgesetzgebungen verstärkt werden. So wurde bereits am 7. November 1815 das erste europäische Kinderschutzgesetz im Kanton Zürich verabschiedet, es sollte seiner Intention nach die Kinder vor übermäßiger Fabrikarbeit schützen und dadurch den Schulbesuch gewährleisten. Das Volksschulgesetz des Kantons Zürich aus dem Jahre 1832 machte dann sogar

---

1) Vgl. Hauser, Albert: Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Zürich/Stuttgart 1961, S. 193 ff..

noch die Fabrikarbeit der Kinder vom Schulbesuch abhängig.

Als jedoch im Jahre 1848 der lockere Staatenbund in einen Bundesstaat umgewandelt wurde, besaß die Schweiz, und dies kann als Fazit der kantonalen Pionierleistungen im staatlichen Bildungswesen betrachtet werden, ein international gesehen hochstehendes technisches Bildungswesen, und selbst die 'Allgemeinbildung' der schweizerischen Kinder galt damals, bedingt durch die frühzeitigen kantonalen Volksschulobligatorien, schon als ausgesprochen hoch.

7.2 Die institutionelle Entwicklung des Bildungswesens seit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848

Mit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates im Jahre 1848 und der Totalrevision der Verfassung im Jahre 1874 gingen jedoch erste zaghafte nationale Vereinheitlichungen auch im Bildungswesen einher, selbst wenn diese zunächst noch nicht von allzu großer Bedeutung waren. So lag zwar in der ersten Bundesverfassung aus dem Jahre 1848 die Schulpflicht noch im Kompetenzbereich der Kantone, doch über Artikel 22 BV war dem Bund bereits die Ermächtigung erteilt worden, eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten. Dieser verfassungsmäßigen Kompetenz entsprechend begründete der Bund über das "Bundesgesetz betreffend die Einrichtung einer eidgenössischen polytechnischen Schule vom 7. Februar 1854" die Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH); von der Möglichkeit, auch eine Universität auf nationaler Ebene zu errichten, hat der Bund bis heute noch keinen Gebrauch gemacht. Die Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1874 brachte zunächst mit dem Artikel 27 BV eine neue verfassungsrechtliche Grundlage für das Schulwesen, dieser als Schulartikel bekannte Verfassungsartikel 27 legte zwar weiterhin die Schulhoheit in die Verfügung der Kantone, aber er brachte neben weiteren verfassungsrechtlichen Bestimmungen auch erste tiefgreifende Zentralisierungs-

tendenzen im Bildungswesen mit sich, die als Bundeskompetenzen und bundesrechtliche Auflagen an die Kantone zum Tragen kamen, die, auch wenn der Bildungsförderalismus im großen und ganzen erhalten geblieben ist, nicht als unbedeutend angesehen werden dürfen.

Nach Artikel 27 Absatz 1 der Bundesverfassung aus dem Jahre 1874 war der Bund zwar weiterhin befugt, außer der bereits bestehenden polytechnischen Schule eine Universität zu errichten, doch daneben wurden bereits seine Kompetenzen um die Errichtung und Unterstützung anderer höherer Unterrichtsanstalten erweitert. Der Artikel 27 Absatz 2 BV legte zwar das Primarschulwesen explizit in den Einflußbereich der Kantone, indem den Kantonen aufgetragen wurde, für genügenden Primarunterricht zu sorgen, er bestimmte aber auch gleichzeitig, daß dieser auf nationaler Ebene obligatorisch, unentgeltlich, glaubens- und bekenntnisfrei sein und ausschließlich unter staatlicher Leitung stehen sollte, dies bedeutete die nationale Schulpflicht in der Schweiz (1). Unter dem Aspekt zentralstaatlicher Intervention ist auch noch Artikel 33 der Bundesverfassung von Bedeutung, wonach es zwar einerseits den Kantonen anheimgestellt blieb, die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten von einem Ausweis der Befähigung abhängig zu machen, wonach aber andererseits auch auf dem Wege der Bundesgesetzgebung dafür zu sorgen ist, daß derartige Ausweise für die ganze Eidgenossenschaft gültig erworben werden können.

Die soeben aufgeführten verfassungsrechtlichen Bestimmungen zeigen erste zentralstaatliche Kompetenzen, die sofort mit dem Inkrafttreten der neuen Bundesverfassung am 29. Mai 1874 ihre Gültigkeit erfahren haben. Im folgenden soll nun in einem historischen Abriß auf die weiteren 'Ritzungen' des Bundes im Bildungswesen eingegangen werden, wie sie im Verlaufe der Zeit bis heute über Verfassungsnormen und Bundesge-

---

1) Trotz eines nationalen Obligatoriums konnten die Kantone die Schuldauer und auch das Schuleintrittsalter weiterhin selbst bestimmen.

setze wirksam geworden sind, und zwar differenziert nach Schulstufen und -arten bzw. auch nach weiteren bildungsrelevanten Gesichtspunkten. Die Reihenfolge bestimmt sich nach den jeweils ersten zentralstaatlichen Eingriffen unter chronologischen Aspekten.

Bundeseinfluß auf Maturitätsschulen

Wie bereits oben angedeutet, hatte der Bund über Artikel 33 Absatz 2 der Bundesverfassung im Jahre 1874 die Möglichkeit erhalten, auf nationaler Ebene über die Bundesgesetzgebung auf die Befähigungsausweise (Maturität) für wissenschaftliche Berufsarten einzugreifen. Auch wenn der Bund dieser Ermächtigung bis heute nur bedingt nachgekommen ist, als er seine Kompetenzen nicht voll ausgeschöpft hat, so bestehen dennoch verschiedene bundesrechtliche Interventionen, die sich insbesondere um die Anerkennung der kantonalen Maturitäten drehen.

Die ersten bundesrechtlichen Eingriffe, welche die kantonalen Maturitätsordnungen berührten, waren für den Bereich des künftigen Medizinstudiums von Bedeutung. So schuf der Bund bereits am 19. Dezember 1877 auf der Grundlage von Artikel 33 Absatz 2 BV ein Bundesgesetz betreffend die Freizügigkeit des Medizinalpersonals in der schweizerischen Eidgenossenschaft, über das er auf die kantonale Gestaltung der Maturitätsschulen insofern eingriff, als er bereits die Vorbildung für die künftigen Medizinstudenten reglementierte und zwar dadurch, daß er Zulassungsbestimmungen zum Medizinstudium erließ. Auf der Grundlage dieses Bundesgesetzes wurde im Jahre 1880 mit der 'Verordnung für die eidgenössischen Medizinalprüfungen' die erste eidgenössische Maturitätsordnung geschaffen, " ... indem der Bund in den Artikeln 40, 53 und 61 der Verordnung die allgemeinen Bedingungen festlegte, welchen die Gymnasien nachkommen mußten, um mit den Maturitätsausweisen zu

den Medizinalprüfungen zugelassen zu werden" (1). Diese Verordnung enthielt gleichzeitig die ersten Maturitätsprogramme für Ärzte, Tierärzte und Apotheker, die Zahnärzte wurden in einer zweiten Verordnung für eidgenössische Medizinalprüfungen im Jahre 1880 erfaßt.

Bereits mit der ersten Maturitätsordnung war durch den Bundesrat ein Verzeichnis geschaffen worden, welches alle bundesrechtlich anerkannten Maturitätsschulen enthielt. Im Jahre 1891 wurde dann eine Eidgenössische Maturitätskommission geschaffen, welche inbesondere die anzuerkennenden und bereits anerkannten höheren Lehranstalten überwachen sollte, ihre Kompetenzen wurden durch Bundesratsbeschluß vom 21. Dezember 1899 in einem 'Reglement für die Eidgenössische Maturitätskommission' festgehalten (2).

Im Verlaufe der Zeit wurden bis heute 7 Maturitätsanerkennungsverordnungen erlassen, welche die Zulassung zum Medizinstudium und darüber hinaus weitgehend auch die Aufnahmebedingungen der Eidgenössischen Technischen Hochschulen regeln, wobei nach und nach die verschiedensten Maturitätstypen (3) durch die Eidgenössische Maturitätskommission bundesrechtlich anerkannt worden sind.

Diese Maturitätsanerkennungsverordnungen bedeuten letztlich einen enormen Einfluß des Zentralstaates auf die kantonalen Befugnisse zur

---

1) Vonlanthen, Adolf; Lattmann, Urs Peter; Egger, Eugen: Maturität und Gymnasium, Bern 1978, S. 21.
2) Vgl. Vonlanthen, Adolf u.a.: a.a.O., S. 23 u. 24.
3) Gleichzeitig werden die folgenden 5 Maturitätstypen A - E anerkannt:
Maturitätstyp A: Griechisch-Lateinisches Gymnasium
Maturitätstyp B: Lateinisch-modernsprachliches Gymnasium
Maturitätstyp C: Mathematisch-naturwissenschaftliches Gymnasium
Maturitätstyp D: Neusprachliches Gymnasium
Maturitätstyp E: Wirtschaftswissenschaftliches Gymnasium.
Quelle: Egger, Eugen u.a. (Hrsg.): Das Schulwesen in der Schweiz, Ca. f 1976, S. 16.

Gestaltung im Bereich der höheren Mittelschulen (sie heißen je nach Kanton auch Gymnasium, Kantonsschule, Kollegium oder Lyzeum), dies bedeutet über die Anerkennung der Maturitätstypen, die obligatorischen und fakultativen Fächer, die wenigstens angeboten werden müssen, das Verhältnis der Fächergruppen in der Stundendotation, die obligatorischen Prüfungsfächer und Mindestleistungen am Ende der Ausbildungszeit etc. (1).

Wichtig in diesem Zusammenhang ist jedoch, daß kein Kanton verpflichtet wird, bundesrechtlich anerkannte Maturitätstypen einzuführen, doch wenn die Kantone daran interessiert sind, daß die Absolventen ihrer Maturitätsschulen auch Medizin oder an den Eidgenössischen Technischen Hochschulen studieren können, müssen sie ihre kantonalen Maturitätsausbildungsgänge bundesrechtlich anerkennen lassen. Plotke meldet dabei verfassungsmäßige Bedenken gegen die Maturitätsanerkennungsverordnung an, weist aber auch gleichzeitig auf gewisse Vorteile hin, die sich in rechtlicher Hinsicht auswirken, zu erwähnen wären dabei etwa die Angleichung der Maturitätsschulen hinsichtlich Dauer, Typen, Anforderungen oder auch die Gültigkeit der eidgenössisch anerkannten Ausweise für die übrigen Studienrichtungen und nicht zuletzt auch den Verzicht auf die Einführung der Fakultätsreife, die eine gefährliche Zersplitterung der Berechtigung mit sich brächte (2).

Da im Rahmen dieser Arbeit nicht so sehr die Bewertung als mehr die Analyse der zentralstaatlichen Intervention im Vordergrund steht, soll in diesem Zusammenhang nur festgehalten werden, daß die Maturitätsanerkennungsverordnung faktisch ein ganz entscheidendes Instrument des Bundes ist, über das die kantonale Souveränität im Bildungswesen für den Bereich der Maturitätsschulen ausgehöhlt wird.

---

1) Vgl. Plotke, Herbert: Schweizerisches Schulrecht, Bern 1978, S. 94.
2) Vgl. Plotke, Herbert: a.a.O., S. 94/95.

Bundeseinfluß im Primarschulwesen

Bereits beim Erlaß der Bundesverfassung im Jahre 1874 hatte der Bund die Einflußsphäre der Kantone für das Primarschulwesen mit einigen Rahmenbedingungen versehen. So bestimmte Artikel 27 Absatz 2 BV, daß die Kantone für genügenden Primarunterricht sorgen, daß dieser ausschließlich unter staatlicher Leitung stehen, daß ein Besuch obligatorisch und nicht zuletzt unentgeltlich sein sollte. Gegen Kantone, die diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, würde gemäß Artikel 27 Absatz 4 BV der Bund die nötigen Verfügungen treffen. Der Primarunterricht hatte sich jedoch bereits im Verlaufe der Zeit im Niveau sehr unterschiedlich entwickelt, und insbesondere die Forderung nach genügendem Primarunterricht stellte für viele Kantone auch eine in finanzieller Hinsicht recht große Beanspruchung dar. So kam auch bereits sehr früh die Frage nach einer finanziellen Mitwirkung des Bundes auf, das Ziel einer geplanten Bundessubvention war es jedoch mehr, das Niveau des Primarschulunterrichts anzuheben und ein annähernd national gleich hoch stehendes Primarschulwesen zu ermöglichen, als eine 'allgemeine schweizerische Volksschule' zu begründen. Die Bundesintervention über Subventionen sollte nicht in den Gestaltungsbereich der Kantone für das Primarschulwesen eingreifen, auch wenn dahin gehende Befürchtungen vielerorts laut wurden und man gar ein eidgenössisches Schulgesetz befürchtete.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für diese Beteiligung des Bundes bildete dann der Artikel 27 bis der Bundesverfassung, der am 23. November 1902 in der Volksabstimmung angenommen wurde und der bestimmte, daß den Kantonen zur Unterstützung in der Erfüllung der ihnen auf dem Gebiete des Primarunterrichtes obliegenden Pflichten Beiträge geleistet werden, und daß die Organisation, die Leitung und die Beaufsichtigung des Primarschulwesens Sache der Kantone bleibt, vorbehaltlich der Bestimmungen des Artikels 27 BV.

Das in Absatz 2 des genannten Artikels angekündigte Gesetz, in welchem Näheres geregelt werden sollte, bildete dann das am 25. Juni 1903 ergangene Bundesgesetz betreffend die Unterstützung der öffentlichen Primarschule, die dazugehörige Vollzugsverordnung folgte am 17. Januar 1906. Obwohl in diesem Bundesgesetz und der entsprechenden Vollzugsverordnung der Verwendungszweck für diese Subventionen durch den Kanton festgelegt und umschrieben war, stand es letzten Endes, bedingt durch die relativ weitgefaßte Formulierung des Gesetzes, im Belieben der Kantone, für welchen der genannten Zwecke sie den Bundesbeitrag ausgeben wollten (1). Auf diese Weise konnte der Bund praktisch nicht in die Gestaltungssphäre der Kantone für das Primarschulwesen eingreifen. Dieses Gesetz wurde dann im Jahre 1930 revidiert, die wesentlichsten Änderungen betrafen neben der Heraufsetzung der Bundesbeiträge auch die Aufnahme von Appenzell-Ausserrhoden in den Kreis der mit einem Sonderzuschlag begünstigten Gebirgskantone und schließlich noch die Schaffung von Sprachzuschlägen zugunsten der Kantone Tessin und Graubünden (2). Der Verwendungsspielraum der Primarschulsubventionen blieb auch weiterhin für die Kantone äußerst frei. In diesem Gesetz wurde bereits ein Strukturmerkmal sichtbar, welches in der nächsten Revision als ganz zentraler Gesichtspunkt angesehen werden mußte, und zwar ein Finanzausgleich zwischen finanzstarken und finanzschwachen Kantonen auf dem Gebiet der Primarschulsubventionen von seiten des Bundes.

Die zweite Revision dieses Subventionengesetzes erfolgte im Jahre 1953, und neben der bereits angedeuteten Umschichtung von den finanzstarken zu den finanzschwachen Kantonen standen auch absolute Kürzungen der Bundessubventionen im Vordergrund, was einen allgemeinen Trend wi-

---

1) Vgl. Loretan, Willy: Bund und Schule. Föderalismus und Bundessubventionen in Schule und Forschung, Diss. Winterthur 1962, S. 69.
2) Vgl. ebenda, S. 69/70.

derspiegelte. Darüber hinaus sollte über verstärkte Erhöhungen der Sprach- und Gebirgszuschläge insbesondere den Kantonen Tessin und Graubünden eine weitergehende Förderung gewährt werden, wobei insbesondere der Kanton Graubünden wegen seiner rätoromanischen Sprache einen doppelt so hohen Zuschlag pro rätoromanisch sprechendem Kind erhielt, ebenso wie etwa der Kanton Tessin pro italienisch sprechendem Kind im Primarschulalter (1).

Die finanzschwachen Kantone waren dabei vorwiegend die kleinen und die bevölkerungsarmen, aber relativ kinderreichen Gebirgskantone, für die die Primarschulsubventionen noch eine echte Hilfe bedeuteten, während für die finanzstarken, bevölkerungsreichen, aber relativ kinderarmen Flachlandkantone diese Bundesbeiträge kaum von existentieller Bedeutung für das Primarschulwesen waren. Die relative Umschichtung der Primarschulsubventionen von den finanzstarken zu den finanzschwachen Kantonen erfolgte dabei insbesondere durch eine neue Berechnungsgrundlage der Grundbeiträge; nachdem bisher die Wohnbevölkerung als Basis für die Berechnung der Grundbeiträge hergehalten und die großen, bevölkerungsreichen Flachlandkantone begünstigt hatte, sollte nun dafür die Zahl der 7-15-jährigen Kinder Berücksichtigung finden und somit die relativ kinderreichen, kleinen und Gebirgskantone bevorteilen. Neben einem Finanzausgleich zwischen den Kantonen bedeutete dies im Ergebnis auch eine absolute Reduktion der gesamten Primarschulsubventionen, und mit den Berg- und Sprachzuschlägen war ein eigentlicher Schwerpunkt im Bereich der Bundessubventionen für das Primarschulwesen geschaffen worden. Die Kontrolle der Verwendungszwecke der Primarschulsubventionen fiel mit dieser Revision nahezu völlig weg, indem der Bund selbst auf die Aufzählung der Verwendungszwecke verzichtete. Mit dieser Revision wurde das Primarschulsubventionsgesetz zu einem Instrument

---

1) Vgl. [illegible], a.a.O., S. 72.

des föderativen Finanzausgleichs und beließ weiterhin die Souveränität im Bereich des Primarschulwesens bei den Kantonen, jedoch aber nur im Rahmen des Artikels 27 der Bundesverfassung.

Im Verlaufe der Zeit bekamen diese Bundessubventionen jedoch eine immer geringere Bedeutung; so deckten etwa im Jahre 1976 die Beiträge an den Kanton Solothurn nicht einmal 1% der kantonalen Subventionen für Besoldungsaufwendungen der Gemeinden für Primarunterricht, wobei der Kanton selbst nur 42% der gesamten Besoldungskosten trägt (1). So wurden am 5. Mai 1977 über ein 'Bundesgesetz betreffend Maßnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes' über Sparmaßnahmen im Bundeshaushalt diese Subventionen noch weiter herabgesetzt, und sie dürften bald überhaupt keine Bedeutung mehr haben. Mitte der 80er Jahre ist sogar mit einer völligen Aufhebung der Bundessubventionen für das Primarschulwesen zu rechnen.

Während man im Bereich der Maturitätsschulen für die Maturitätsanerkennungsverordnungen von einer echten Aushöhlung des Föderalismus im Bildungswesen sprechen kann, so kann für den Primarschulbereich gesagt werden, daß diese Bundeseingriffe über Subventionen in keiner Phase auch nur annähernd die Souveränität der Kantone für den Primarschulunterricht eingeschränkt haben; eine gewisse Begrenzung der kantonalen Hoheit im Primarschulwesen liegt jedoch bereits schon im Artikel 27 der Bundesverfassung, durch den den Kantonen vier entscheidende Forderungen von seiten des Bundes vorgegeben werden. Ganz anders sieht es dagegen im Bereich der beruflichen Bildung aus, auf die im folgenden eingegangen wird.

Bundeskompetenzen im Berufsbildungswesen

Einen ganz gravierenden Eingriff des Zentralstaates in das Bildungs-

1) Vgl. Plotke, Herbert: a.a.O., S. 93.

wesen, der gleichzeitig eine echte einschneidende Erweiterung der Befugnisse des Bundes mit sich gebracht hat, stellt der im Jahre 1908 erlassene Verfassungsartikel 34 ter Absatz 1 litt. g dar, der dem Bund die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der beruflichen Bildung zuweist. Diese Verfassungsbestimmung ermöglichte jedoch dem Bund nur eine Teilkompetenz für bestimmte Berufsgruppen, denn er wurde dem Wortlauf nach nur befugt, 'Vorschriften über die berufliche Ausbildung in Industrie, Gewerbe, Handel, Landwirtschaft und Hausdienst aufzustellen', auch wenn dies den überwiegenden Teil der beruflichen Ausbildung betrifft. Nach der Systematik von Artikel 3 der Bundesverfassung, in welchem die föderalistische Ordnung als Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen allgemein geregelt wird, besitzen die Kantone die Gesetzgebungskompetenz für die Bereiche, für die keine bundesrechtliche Kompetenzzuweisung besteht, somit blieb die Regelung der beruflichen Bildung für die übrigen Berufszweige wie etwa Erziehung, Krankenpflege und andere soziale Dienstleistungsberufe, die Wissenschaft und die Kunst weiterhin bei den Kantonen. Die kantonale Regelungsbefugnis bezog sich somit insbesondere auf die Ausbildung in den Berufen, die über die Schulpflicht hinaus eine umfassendere Schulbildung zur Voraussetzung haben (1).

Die Ausführungsgesetzgebung zur bundesrechtlichen Ermächtigungsnorm erfolgte jedoch erst im Jahre 1930 mit dem ersten Bundesgesetz über die Berufsbildung, dessen Durchführung weitestgehend bei den Kantonen lag. Dieses Gesetz wurde jedoch im Verlaufe der Zeit zweier Revisionen unterzogen, zum einen am 20. September 1963 und zum anderen durch das heute gültige Bundesgesetz über die Berufsbildung (BBG) vom 19. April 1978, welches mit Wirkung vom 1. Januar 1980 in Kraft getreten ist. Nach der Revision aus dem Jahre 1963 wird die Berufsbildung für

---

1) Vgl. Plotke, Herbert: a.a.O., S. 95/96.

die Landwirtschaft nun mehr im Landwirtschaftsgesetz vom 3. Oktober 1951 in den Artikeln 5-15d geregelt, sie blieb aber trotz alledem im Kompetenzbereich des Bundes. Neu am Berufsbildungsgesetz aus dem Jahre 1978 ist insbesondere die bundesrechtliche Förderung der Berufsbildungsforschung, daneben wurde die Anerkennung der Höheren Technischen Lehranstalten an die Erfüllung bundesrechtlicher Bedingungen geknüpft; weiterhin regelt der Bund die Ausbildung der Lehrkräfte für die gewerblich-industriellen Berufsschulen, und er hat auch die Berufsmittelschulen und die 'Anlehre' gesetzesmäßig verankert. Darüber hinaus wurde unter materiellen Gesichtspunkten über dieses neue Bundesgesetz die Umstellung der beruflichen Grundausbildung vom bisherigen dualen System auf das triale System in der Berufslehre eingeführt, dies bedeutet, daß " ... nicht mehr jeder einzelne Lehrmeister dem Lehrling die grundlegenden Fertigkeiten seines Berufes selber vermittelt, sondern daß diese Ausbildungsarbeit kollektiv, d.h. in Form von sogenannten Grundschulkursen, erfolgt" (1). Die Durchführung dieses Gesetzes liegt weiterhin bei den Kantonen, die auch für den Bereich der beruflichen Bildung immer mehr zu reinen Vollzugsorganen degradiert werden, soweit dies über Artikel 34 ^{ter} Absatz 1 litt. g möglich ist, ihr Spielraum innerhalb des neuen Berufsbildungsgesetzes ist jedoch erneut verringert worden. Der Berufsbildung für neue Berufsgruppen, die noch den Kantonen zustehen, kann der Bund sich andererseits aber nur über eine Revision von Artikel 34 ^{ter} BV bemächtigen. Die Berufsbildung gehört eigentlich seit jeher zu den Bereichen des schweizerischen Bildungswesens, welcher am intensivsten von Bundesnormen durchzogen ist.

Bundeseinfluß im Stipendienwesen

Das Stipendienwesen ist zunächst eine kantonale Angelegenheit, jeder

---

1) Egger, Eugen u.a.: a.a.O., S. 34.

Kanton hat seine eigene Stipendienordnung, doch der Bund kann auch hier unterstützend eingreifen bzw. auch selbständig tätig werden. Die verfassungsrechtliche Grundlage für bundesrechtliche Maßnahmen im Stipendienwesen bildet dabei der am 8. Dezember 1963 in der Volksabstimmung agenommene Artikel 27 quater BV, wonach gemäß Absatz 1 der Bund den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen gewähren kann. Ferner kann der Bund gemäß Absatz 2 in Ergänzung kantonaler Regelungen selber Maßnahmen ergreifen oder unterstützen, die eine Förderung der Ausbildung durch Stipendien und andere Ausbildungsbeihilfen bezwecken. Mit der Subventionierung kantonaler Stipendien darf der Bund jedoch, so sinngemäß Absatz 3 des Artikels 27 quater BV, nicht in die kantonale Schulhoheit eingreifen.

Das für die bundesrechtliche Subventionierung bzw. die bundesrechtliche Gewährung von Stipendien in Absatz 4 des Artikels 27 quater BV vorgesehene Gesetz wurde dann am 19. März 1965 als 'Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien' erlassen, seine erste Revision erfolgte am 23. Dezember 1971. In diesem Gesetz werden jedoch nur Stipendien geregelt, die der Bund noch nicht auf Grund anderer Gesetze subventioniert.

Diese neue bundesrechtliche Stipendienordnung führte zu einer Umstrukturierung aller bisherigen kantonalen Stipendiengesetze. Materiell bedeutete das Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien, daß der Bund, je nach Finanzkraft der Kantone, abgestuft auf 30, 40 oder 50% der von dritter Seite (Kantone, Gemeinden, Private) ausgerichteten Stipendien Beiträge gewährt (1). Neben dieser Subventionierung für Stipendien richtet der

---

1) Vgl. Egger, Eugen u.a.: a.a.O., S. 40.

Bund auch selbst Stipendien aus, und zwar gewährt er direkte Stipendien an Studenten der Eidgenössischen Technischen Hochschulen und auch an ausländische Studierende in der Schweiz, darüber hinaus auch noch Ausbildungsbeiträge im Rahmen des Berufsbildungsgesetzes, des Landwirtschaftsgesetzes oder als eidgenössische Kunststipendien, diese haben jedoch eine längere Geschichte und ihre Darstellung würde zu weit führen.

Da mit der bundesrechtlichen Stipendiensubventionierung keine direkten Eingriffe in die kantonalen Belange im Rahmen der Hochschulausbildung oder auch der kantonalen Stipendiengestaltung verbunden sind, sie ihrer Intention nach bloßen, reinen Zuschußcharakter besitzen, um einerseits die kantonalen Bildungshaushalte, insbesondere finanzschwächerer Kantone, zu unterstützen und andererseits zu einer gewissen nationalen Vereinheitlichung in der Leistungsstärke der Stipendien zu gelangen, kann die Intervention des Bundes im Stipendienwesen nicht als Aushöhlung, sondern eher als Stärkung des Bildungsföderalismus in der Schweiz betrachtet werden.

Bundeseinflüsse im Hochschulwesen und in der Hochschulförderung

Wenn man in der Schweiz von der kantonalen Souveränität im Bildungswesen spricht, so gilt dies in gewissem Maße auch für die höchste Stufe der Enkulturation, für die Hochschulbildung. Kantonale Souveränität im Hochschulbereich bedeutet, daß mit Ausnahme der Eidgenössischen Technischen Hochschulen in Zürich und Lausanne die Universitäten kantonale Einrichtungen sind und die Gesetzgebungskompetenz dafür den Kantonen zusteht. Derzeit existieren in der Schweiz 7 kantonale Universitäten, Zürich, Bern, Freiburg, Basel, Lausanne, Neuenburg und Genf, daneben besteht in St. Gallen noch eine Hochschule für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, deren Träger die Stadt und der Kanton St. Gallen sind.

Dennoch hat aber auch im Hochschulbereich der Bund im Verlaufe der Geschichte sich gewisse Gestaltungsspielräume erworben, die als 'Ritzungen' der kantonalen Befugnisse bezeichnet werden können. Wie bereits oben erläutert, hat der Bund schon im Artikel 22 der Bundesverfassung aus dem Jahre 1848 die Kompetenz zur Errichtung einer polytechnischen Schule und einer eidgenössischen Universität erhalten, die Befugnisse wurden dann in der Verfassung aus dem Jahre 1874 nach Artikel 27 Absatz 1 BV um die Errichtung oder Unterstützung höherer Unterrichtsanstalten erweitert, Artikel 33 der Bundesverfassung hatte sogar dafür gesorgt, daß Ausweise für die Ausübung wissenschaftlicher Berufsarten über eidgenössisch anerkannte Maturitäten erworben werden mußten, um in medizinischen Studiengängen der Universitäten eine Zulassung zu erhalten. Auf indirekte, voruniversitäre Eingriffe des Bundes in den Hochschulbereich über Vorbedingungen für die Aufnahme eines Hochschulstudiums, wie es über die Maturitätsanerkennungsmodalitäten geschehen ist, soll an dieser Stelle jedoch nicht mehr eingegangen werden, dieser Aspekt wurde bereits im Rahmen der Bundesinterventionen in die Maturitätsschulen ausführlich dargestellt.

Bundesrechtliche Interventionen im Hochschulbereich bedeuteten im wesentlichen eine Verknüpfung von eigentlichen Gestaltungsmomenten über Eingriffe in die kantonale Hochschulautonomie mit finanzieller Förderung und Unterstützung der kantonalen Universitäten. Die finanzielle Belastung der kantonalen Hochschulen war insbesondere in den 60er Jahren ungemein angestiegen, so daß die Kantone auf derartige Hilfen angewiesen waren, um den sachgerechten Betrieb aufrechtzuerhalten. So wurde am 28. Juni 1968 ein Bundesgesetz über die Hochschulförderung erlassen, wonach der Bund sich zur finanziellen Unterstützung der kantonalen Universitäten verpflichtete. Die Bedingungen für die Bundessubventionen waren jedoch gewisse bundesrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Koordination von Unterricht und Forschung. Im Gesetzeswortlaut hört sich dies dann wie folgt an: " (Der Bund) wirkt

namentlich auf die Zusammenarbeit aller Hochschulen des Landes und auf die Koordination in Unterricht und Forschung hin. Zur Erfüllung dieser Aufgabe richtet er Beiträge aus. Diese bestehen aus jährlichen Zuwendungen an die Betriebsausgaben der Hochschulen (Grundbeiträge) und aus Zuwendungen an Sachinvestitionen " (1).

Mit einer Revision dieses Hochschulförderungsgesetzes vom 17. Dezember 1971 wurde neben der Erhöhung der Grundbeiträge eine neue Regelung über die Koordination und Beratung auf dem Gebiete der Hochschulplanung geschaffen, welche die bundesrechtlichen Eingriffe weiter verstärkte. Als Institution wurde daraufhin die Schweizerische Hochschulkonferenz ins Leben gerufen, sie bildete fortan zusammen mit dem schon seit 1965 vom Bundesrat geschaffenen Schweizerischen Wissenschaftsrat eine wissenschaftspolitisch beratende Einrichtung für den Hochschulbereich. Seit dem Jahre 1976 wird dieses Hochschulförderungsgesetz erneut einer Revision unterzogen.

Das Hochschulwesen sieht seine Funktion nicht allein in der Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses und für qualifizierte Berufsgänge, sondern auch in der wissenschaftlichen Forschung, und auch dort hat der Bund sich neue Kompetenzen geschaffen. So wurde im Artikel 27 sexies der Bundesverfassung am 4. März 1973 dem Bund die Aufgabe erteilt, die wissenschaftliche Forschung zu fördern, wobei seine Leistungen insbesondere an die Bedingung geknüpft werden können, daß die Koordination sichergestellt ist; gemäß Absatz 2 wurde der Bund darüber hinaus befugt, Forschungsstätten zu errichten und bestehende ganz oder teilweise zu übernehmen. Eine entsprechende Ausführungsgesetzgebung von seiten des Bundes ist dazu bis heute jedoch noch nicht ergangen.

---

1) Zitiert nach Egger, Eugen u.a.: a.a.O., S. 22.

Zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung war bereits am 1. August 1952 der 'Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung' als privatrechtliche Stiftung gegründet worden, an der der Bund finanziell mit 99% beteiligt ist.

Nicht zuletzt muß noch erwähnt werden, daß im Jahre 1968 gar eine ganze Hochschule in den Bereich bundesrechtlicher Gestaltung übergegangen ist, als am 1. Oktober 1968 durch einen Bundesbeschluß über die Genehmigung und Vereinbarung zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Kanton Waadt betreffend Übernahme der Polytechnischen Schule der Universität Lausanne (EPUL) durch die Eidgenossenschaft die bisher kantonale Technische Hochschule eine Bundesinstitution wurde.

Bundeseinflüsse im Bereich Turnen und Sport

Eine noch relativ junge Eingriffsmöglichkeit in das weitgehend föderalistisch strukturierte schweizerische Bildungswesen bietet sich dem Bund im Bereich Turnen und Sport, wobei er auf Grund des Verfassungsartikels 27 quinquies vom 27. September 1970 die Befugnis erlangt hat, Vorschriften über Turnen und Sport der Jugend zu erlassen und, was als besonders gravierend anzusehen ist, er kann damit auch durch Gesetz den Turn- und Sportunterricht an Schulen obligatorisch erklären. Der Vollzug wurde zur Sache der Kantone erklärt.

In einem Bundesgesetz vom 17. März 1972 über die Förderung von Turnen und Sport hat dann der Bund auch von dieser Gesetzgebungskompetenz aus Artikel 27 quinquies Absatz 1 BV Gebrauch gemacht und neben der Einführung eines obligatorischen Turn- und Sportunterrichts auf allen Stufen (Volks-, Mittel-, Berufsschulen einschließlich Seminarien und Lehramtsschulen) insbesondere auch unmittelbaren Einfluß auf die Gestaltung des Sportunterrichts im einzelnen erworben. Weitere Bestim-

mungen aus Artikel 27 quinquies BV sind die Förderung des Turnens und des Sports der Erwachsenen (Absatz 2) sowie die Unterhaltung einer auf Bundesebene bestehenden Turn- und Sportschule (Absatz 3). Dazu wurde in Magglingen eine Eidgenössische Turn- und Sportschule geschaffen, in der nach bundesrechtlichen Regelungen auch die Aus- und Fortbildung künftiger Sportlehrer betrieben wird.

Mit der verfassungsrechtlichen Ermächtigungsnorm und der darauf beruhenden Bundesgesetzgebung hat der Bund sich neben der finanziellen Förderung des Sport- und Turnunterrichts auch ganz massive Eingriffsmöglichkeiten in die kantonalen Lehrpläne für den Turnunterricht geschaffen und damit, wenn auch nur in einem eng umgrenzten Bereich, die kantonale Bildungssouveränität beschnitten und die Kantone mehr zu Durchführungsorganen gemacht.

Neben den bisher aufgeführten verschiedenen bundesrechtlichen Interventionen, welche den Gestaltungsspielraum der Kantone eingeschränkt, aber auch über Subventionen den Bildungsföderalismus gestärkt haben, sollen abschließend noch kurz drei Bundesmaßnahmen erwähnt werden, ohne im weiteren näher auf sie einzugehen. So wurden bereits im Jahre 1928 die Kantone über das 'Bundesgesetz betreffend Maßnahmen gegen die Tuberkulose' verpflichtet, ärztliche Kontrolluntersuchungen durchzuführen, worauf die Kantone dann einen umfassenderen schulärztlichen Dienst einrichteten, der heute ohne Bundesbeiträge durchgeführt wird. Des weiteren wurde im Jahre 1973 über ein 'Bundesgesetz betreffend schulstatistischer Erhebungen' den Kantonen aufgetragen, Statistiken über Schüler und Lehrer aufzustellen, wobei die Erhebung vom Kanton, die Vorbereitung und Auswertung vom Bund finanziert wird. Nicht zuletzt verbietet der Bund bereits seit dem Inkrafttreten der Bundesverfassung aus dem Jahre 1874 über Artikel 27 Absatz 3, den Religionsunterricht obligatorisch zu erklären, Artikel 49 Absatz 2 BV bringt dies ganz explizit für alle Schulstufen zum Ausdruck, wonach

niemand zur Teilnahme an einer Religionsgenossenschaft oder an einem religiösen Unterricht gezwungen werden darf.

Interkantonale Zusammenarbeit

Die trotz zahlreicher bundesrechtlicher Interventionen noch weitgehend erhaltene kantonale Bildungssouveränität hatte im Verlaufe der Zeit dazu geführt, daß die einzelnen Kantone in der inneren Ausgestaltung ihrer Schulordnungen, was etwa die Schuldauer, die Ferien, die Lehrpläne, die Lehrmittel etc. betrifft, sehr unterschiedliche Regelungen entwickelt hatten, was in Zeiten sehr starker Binnenwanderung zu einem oft nicht mehr tragbaren Zustand auch im Sinne der Rechtsgleichheit aller schweizerischen Bürger geführt hatte. So wurden im Sinne einer stärkeren nationalen Vereinheitlichung und Harmonisierung der zentralen Elemente der einzelnen Bildungszweige interkantonale Vereinbarungen getroffen und Institutionen geschaffen, um gewisse Koordinationen im schweizerischen Bildungswesen durchzuführen. Als erste interkantonale Institution wurde bereits im Jahre 1897 die 'Konferenz der Kantonalen Erziehungsdirektoren' (EDK) gegründet, ihre Beschlüsse sollten jedoch für die Kantone keine Bindungswirkung besitzen. Von enormer Bedeutung für die Harmonisierung im schweizerischen Bildungswesen ist dabei das von der EDK geschaffene 'Konkordat über die Schulkoordination', welches am 29. Oktober 1970 von der EDK und am 14. Dezember 1970 vom Bundesrat angenommen und mit dem 9. Juni 1971 in Kraft gesetzt wurde. Nachdem zunächst nur 10 Kantone diesem Konkordat beigetreten waren, haben im Jahre 1975 bereits 20 Kantone dieses Abkommen ratifiziert (1).

1) Vgl. Egger, Eugen u.a.: a.a.O., S. 7; nach Plotke, Herbert: a.a.O., S. 101 gehören heute folgende Kantone nicht dem Konkordat an: Bern, Basel-Stadt, Aargau, Thurgau und das Tessin.

Der Zweck dieses Konkordats kommt gleich in seinem Artikel 1 zum Ausdruck, wonach die Konkordatskantone eine interkantonale öffentlich-rechtliche Einrichtung bilden, zur Förderung des Schulwesens und zur Harmonisierung des entsprechenden kantonalen Rechts. Innerhalb dieses Konkordats verpflichten sich nun die zugehörigen Kantone gemäß Artikel 3 zur Angleichung ihrer Schulgesetzgebung beim Schuleintrittsalter, wobei das Schuleintrittsalter auf das vollendete 6. Altersjahr festgelegt wird, in bezug auf die Schulpflicht - 9 Jahre bei mindestens 38 Schulwochen im Jahr -, auf die ordentliche Ausbildungszeit vom Eintritt in die Schulpflicht bis zur Maturitätsprüfung - mindestens 12, höchstens 13 Jahre - sowie letztlich auf einen mehr oder weniger einheitlichen Schuljahresbeginn zwischen August und Mitte Oktober.

Zur Verfolgung dieser Ziele arbeiten gemäß Artikel 3 des Konkordats die Konkordatskantone zuhand aller Kantone Empfehlungen aus, wobei die folgenden Bereiche im Vordergrund stehen sollen: Rahmenlehrpläne, gemeinsame Lehrmittel, Sicherstellung des freien Übertritts zwischen gleichwertigen Schulen, Übertritt in die aufgegliederten Oberstufen, Anerkennung von Examensabschlüssen und Diplomen, die in gleichen Ausbildungsgängen erzielt wurden, einheitliche Bezeichnung der gleichen Schulstufen und gleichen Schultypen und nicht zuletzt eine gleichwertige Lehrerausbildung. Gemäß Artikel 4 des Konkordats über die Schulkoordination arbeiten die Konkordatskantone im Bereich der Bildungsplanung und Bildungsforschung sowie der Schulstatistik unter sich und mit dem Bund zusammen, zu diesem Zweck werden die für diese Zusammenarbeit notwendigen Institutionen gefördert und unterstützt sowie Richtlinien für jährliche und periodische schweizerische Schulstatistiken ausgearbeitet.

Bis heute ließ sich jedoch kein gemeinsamer Schuljahresbeginn verwirklichen, in bezug auf die Verfolgung der übrigen Ziele (gemäß Artikel 2 des Konkordats) hat die EDK jedoch verschiedene Institutionen gegründet. Zu nennen wäre dabei zunächst die Weiterbildungszentrale für

Mittelschullehrer in Luzern, zu der der Bund gemäß Artikel 3 des Bundesgesetzes betreffend die Hochschulförderung vom 28. Juni 1968 eine Subvention von 50% der Kosten leistet. Weiterhin bestehen für die Zusammenarbeit im Bereich der Berufsbildung die Berufsbildungsämter Deutschschweiz und Westschweiz/Tessin, die ihren Aufgabenbereich in der Vereinheitlichung und Zusammenlegung der Lehrabschlußprüfungen sehen, weiterhin betreiben sie die Aufsicht über interkantonale Fachklassen sowie Bemühungen um Vereinbarungen über außerkantonalen Schulbesuch. Die finanziellen Aufwendungen der Berufsbildungsämterkonferenzen werden vom Bund und den Kantonen getragen, wobei der Bund derzeit 23% der Kosten übernimmt (1). Zur Zeit beteiligen sich auch 10 Kantone (2) an der 'Interkantonalen Lehrmittelzentrale' in Luzern, die im Jahre 1972 von einigen deutsch-schweizerischen Kantonen gegründet wurde und die eine Koordinationsfunktion in bezug auf die kantonalen Bestrebungen zur Beschaffung von Lehrmitteln besitzt. So arbeitet sie z.B. an der Herausgabe von Büchern, die sich in mehreren Kantonen verwenden lassen, oder beschäftigt sich mit der Übernahme bestehender kantonaler Lehrmittel, die sich für eine Einführung in weiteren Landesgegenden als geeignet erweisen.

Nicht zuletzt bestehen auf Initiative der EDK und des Bundes seit dem Jahre 1962 die Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen mit Sitz in Genf und die Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung in Aarau seit dem Jahre 1971. Der Zweck der Koordinationsstelle für Bildungsforschung ist die Förderung des Informationsaustausches und die Zusammenarbeit zwischen Bildungsforschung, Bildungspraxis und Bildungsverwaltung sowie Forschungspolitik und auch die Vermittlung von Kontakten zwischen regionalen und kantonalen Pla-

---

1) Vgl. Plotke, Herbert: a.a.O., S. 101.
2) Ebenda, S. 101, es sind dies die Kantone Zürich, Bern, Luzern, Glarus, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, St. Gallen, Graubünden und der Aargau.

nungsstellen sowie zu ausländischen und internationalen Institutionen der Bildungsforschung, aber auch die Ausarbeitung eines Kataloges wichtiger Forschungsthemen der kantonalen und eidgenössischen Bildungspolitik (1). Im Jahre 1975 wurde dazu die Schweizerische Gesellschaft für Bildungsforschung gegründet. Beide Institutionen, Genf und Aarau, werden vom Bund und den Kantonen gemeinsam getragen.

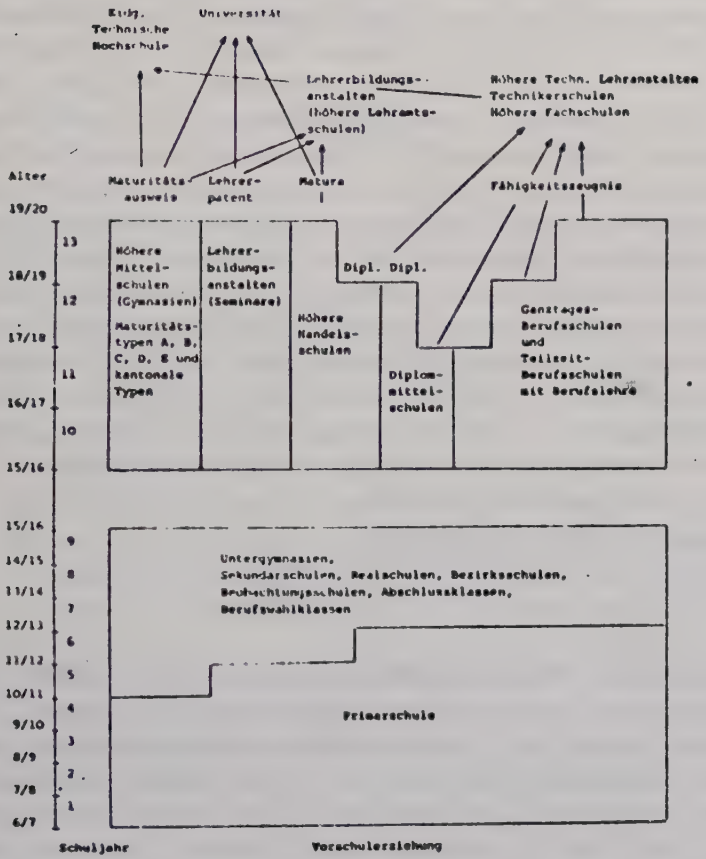
Als wichtigste interkantonale Institution wäre zuletzt noch im Bereich der Bildungsforschung die Schweizerische Hochschulkonferenz zu nennen, die als Koordinationsstelle der Universitäten und Hochschulen für den Forschungsbereich angesehen werden kann.

Struktur des schweizerischen Bildungssystems nach Schulstufen heute

Auch bei der organisatorischen Darstellung der Schulstufen im schweizerischen Bildungswesen stellt der Föderalismus gewissermaßen eine Erschwernis dar, da in den 26 verschiedenen Schulsystemen der einzelnen Kantone nicht immer gemeinsame Elemente auszumachen sind, eine Gesamtdarstellung muß somit notwendigerweise eine Vereinfachung in Kauf nehmen. Die gelungenste Darstellung des schweizerischen Schulsystems geht auf Egger u.a. zurück, die in sehr vereinfachter Form das schweizerische Bildungswesen in Form eines Organigramm präsentiert haben, in welchem die verschiedenen Schulstufen gegeneinander und in bezug auf das Alter bzw. die Schuldauer eingetragen sind (2).

1) Vgl. Egger, Eugen u.a.: a.a.O., S 41.
2) Vgl. Egger, Eugen u.a.: a.a.O., S. 11.

Tabelle 4: Organigramm des Schulwesens (vereinfacht)



Quelle: Egger, Eugen u.a.: a.a.O., S. 11.

Verpaßte Chance für eine übersichtlichere Kompetenzneuregelung im Bildungswesen über den Bildungsartikel 27 bis BV vom 7. März 1973

Die Verwirklichung des föderalistischen Gedankenguts im schweizerischen Bildungswesen mit seinen verschiedenen bundesrechtlichen Gestaltungselementen hat zu einer teilweise unsystematischen Kompetenzverteilung geführt, die für einzelne Bildungsbereiche keine klare Linien mehr ergab. Mit der Teilrevision der Bundesverfassung und damit durch Schaffung eines neuen Artikels 27 bis wollte man über die Bildungsartikel 27 und 27 bis u.a. die Zuständigkeitsaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen neu und klarer ordnen, wozu eine Vorlage für die Volksabstimmung ausgearbeitet wurde. Demnach sah Artikel 27 bis Absatz 2 der Vorlage vor, daß die Ausbildung vor und während der obligatorischen Schulzeit in die Zuständigkeit der Kantone fällt, wobei die Kantone für die Koordination in diesem Bereich sorgen. Der Bund sollte dabei ihre Bestrebungen fördern, und er kann Vorschriften über die Koordination erlassen. Die Vorlage über den neuen Bildungsartikel wurde jedoch in der Volksabstimmung vom 7. März 1973 abgelehnt.

8. Das schweizerische Wohnungswesen

8.1 Vorbemerkung

Vergleicht man die direkten finanziellen Aufwendungen des Staates für das Wohnungswesen mit denen anderer Zweige des schweizerischen Wohlfahrtsstaates, so sind ihr Umfang und ihre Bedeutung ausgesprochen bescheiden. So beliefen sich im Jahre 1979 die öffentlichen Ausgaben für den 'sozialen' Wohnungsbau auf nur ca. 0,26 Mrd. Franken, wohingegen allein die Eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung Ausgaben von 10,1 Mrd. Franken verbuchen konnte, selbst die soziale Fürsorge hat mit 1,3 Mrd. noch einen weit höheren Stellenwert im öffent-

lichen Haushalt (1). Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, daß gewisse wohlfahrtstaatliche Elemente auch in der Steuerpolitik liegen, die sich gerade für den Bereich des Wohnungswesens als Steuererleichterungen auswirken können und dort als indirekte wohlfahrtsstaatliche Leistungen ihre Bedeutungen haben; darauf soll und kann in dieser Arbeit jedoch nicht eingegangen werden.

Das schweizerische Wohnungswesen kennt zwei Arten direkter staatlicher Intervention, dies ist zum einen der ältere Zweig, die Mieterschutzpolitik, und zum anderen ein Zweig relativ jüngeren Datums, die soziale Wohnbauförderung. Versteht man den Wohlfahrtsstaat mehr als Leistungs- denn als Ordnungsstaat, so gehört eigentlich nur die soziale Wohnbauförderung in diesen Rahmen, da jedoch Sozialpolitik insbesondere auch eine ordnungsstaatliche Schutzpolitik der sozial Schwachen sein muß (auch ein Stück 'soziale Sicherheit') und auch weitgehend ist, so kann gewissermaßen auch die Mieterschutzpolitik in das wohlfahrtsstaatliche Instrumentarium im Bereich des Wohnungswesens eingereiht werden, auch wenn der Mieterschutz keine typisch wohlfahrtsstaatlichen Aspekte zeigt. Doch der Wohlfahrtsstaat braucht als Fundament seine ordnungsstaatlichen Elemente, die als Schutzrechte für die sozial Schwachen ausgestaltet sind und in diesem Sinne bildet die Mieterschutzpolitik einen Teil des schweizerischen Wohlfahrtsstaates.

Ein ganz zentrales Element wohlfahrtsstaatlicher Intervention im Wohnungswesen, wie es in vielen westeuropäischen Ländern, z.B. in der Bundesrepublik Deutschland, zu finden ist, existiert in der Schweiz überhaupt nicht, gemeint ist das Wohngeld als direkte Einkommensleistung.

---

1) Bundesamt für Statistik (Hrsg.): Öffentliche Finanzen der Schweiz 1979 und Statistisches Jahrbuch 1981, Bern.

Im folgenden soll nun in einem kurzen historischen Abriß sowohl auf die staatliche Mieterschutzpolitik als auch auf die soziale Wohnbauförderung eingegangen werden.

8.2 Die Geschichte des Wohnungswesens in der Schweiz

Vergleicht man die Entstehung der einzelnen Zweige des Wohlfahrtsstaates, die soziale Sicherung, das Gesundheitswesen, das Bildungswesen und das Wohnungswesen unter chronologischen Aspekten miteinander, so kann man nicht nur für die Schweiz feststellen, daß das Wohnungswesen einen Zweig des Wohlfahrtsstaates bildet, welcher sich relativ spät entwickelt hat. So liegen in der Schweiz die Anfänge des Mieterschutzes auf nationaler Ebene um die Zeit des Ersten Weltkrieges, während die soziale Wohnbauförderung ihre ersten Züge erst um die Zeit des Zweiten Weltkrieges entwickelt hat. Da der Mieterschutz zeitlich früher eingesetzt hat, so soll auch die historische Abhandlung unter institutionellen, teilweise aber auch materiellen Gesichtspunkten mit den verschiedenen Erlassen zum Mieterschutz begonnen werden.

8.2.1 Mieterschutzpolitik

Wie soeben angedeutet, liegen die Ursprünge der eidgenössischen Mieterschutzpolitik zu Beginn des Ersten Weltkrieges. Die rechtliche Grundlage für Mietverträge bildete das Mietvertragsrecht im Rahmen des schweizerischen Obligationenrechts von 1881 und seiner revidierten Version aus dem Jahre 1914, wobei sich innerhalb dieser Gesetzgebung jedoch keine sozialpolitischen Schutzbestimmungen für die Mieter befanden, eine 'eigentliche' Mieterschutzgesetzgebung über ein Bundesgesetz sollte erst ab dem Jahre 1970 wirksam werden. Bis dahin war die Mieterschutzpolitik durch eine Vielzahl von abwechselnden Bundesratsbeschlüssen gekennzeichnet, ihr Beginn liegt im Rahmen der außerordentlichen Vollmachtenbeschlüsse, die dem Bundesrat vom 3. August 1914 an die umfänglichen

Kompetenzen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität einräumten, der äußere Anlaß für diese Form staatlicher Intervention war der Beginn des Ersten Weltkrieges. Insgesamt kann man in der schweizerischen Mieterschutzpolitik bis heute 4 Phasen sozialstaatlicher Intervention unterscheiden, sie sollen im folgenden kurz charakterisiert werden (1).

Erste Phase: 1914 - 1926

Erste Mietnotrechtsperiode und ihr Abbau

Der Beginn des Ersten Weltkrieges war in der Schweiz durch eine große Wohnungsnot gekennzeichnet, und so machte der Bundesrat am 26. August 1914 sogleich von seinen außerordentlichen Vollmachten Gebrauch und erließ einen Bundesratsbeschluß über die Ausweisung von Mietern, wonach die zur Exmission von Mietern zuständigen Behörden auf Gesuch des Mieters, und wenn es dessen Notlage rechtfertigte, die gesetzliche Frist gemäß Artikel 265 des Obligationenrechts erstrecken, d.h. verlängern konnten. Nach dieser Mietzeitmaßnahme wurde kurze Zeit darauf am 18. Juni 1917 durch einen erneuten Bundesratsbeschluß ein Programm zum Schutze der Mieter gegen Mietzinserhöhungen und Kündigungen erlassen, wonach der Mieter das Recht bekam, die Berechtigung von Mietzinserhöhungen und Kündigungen durch die Behörden überprüfen zu lassen, wobei bei ungerechtfertigter Mietzinserhöhung und Kündigung diese durch die Behörde als unzulässig erklärt werden konnten. Am 5. August 1918, also unmittelbar nach dem Ende des Ersten Weltkrieges, wurde dann ein weiterer Bundesratsbeschluß betreffend den Mieterschutz erlassen, in welchem der vorhergehende Bundesratsbeschluß

1) Vgl. dazu u.a. Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.): Die Regeln betreffend Kündigung der Wohnung im schweizerischen Recht, Bern o.J., Hier werden jedoch nur 2 Phasen unterschieden.

vom 18. Juni 1917 revidiert und ergänzt wurde, er brachte eine weitere Verbesserung des Mieterschutzes gegenüber dem Erwerber des Mietobjektes.

All diese bisher ergangenen Bundesratsbeschlüsse wurden dann am 9. April 1920 in einem Bundesratsbeschluß betreffend Bekämpfung der Miet- und Wohnungsnot zusammengefaßt, wobei die Behörden gleichzeitig genauere Maßstäbe zur Beurteilung von Mietzinserhöhungen und Kündigungen bekamen. Materiell enthielt dieser neue Bundesratsbeschluß im einzelnen Bestimmungen über den Abschluß und die Kündigung von Mietverträgen und über Mietzinse, über die Erstreckung der Ausweisungsfristen, über den Aufschub von Umzügen, über die Beschränkung der Freizügigkeit sowie über eine Beschränkung des Liegenschaftshandels in Städten und anderen Ortschaften (1).

Die Jahre 1922 bis zum Ende der ersten Phase, also bis zum Jahre 1926, waren durch einen sukzessiven Abbau des Mietnotrechtes gekennzeichnet. So wurde zunächst durch einen neuen Bundesratsbeschluß vom 28. Juli 1922 der frühere Bundesratsbeschluß vom 9. April 1920 teilweise aufgehoben, es wurden dabei etwa Bestimmungen über Mietzins und Kündigungen nur noch auf Wohnungen angewendet, die vor dem 1. Januar 1918 gebaut worden waren, andere frühere Maßnahmen sollten nach diesem neuen Beschluß zu bestimmten Zeitpunkten auslaufen.

Abgeschlossen wurde diese erste Phase des Mieterschutzes dann durch einen erneuten Bundesratsbeschluß vom 20. Mai 1925 betreffend die Vorschriften zur Bekämpfung der Wohnungsnot, wonach die letzten verbliebenen Bestimmungen über Mietzinse und Kündigungen beseitigt wurden, so daß mit dem 1. Januar 1926 das Mietvertragsrecht wieder

---

1) Vgl. Schweingruber, Edwin: a.a.O., S. 287.

ausschließlich durch das Obligationenrecht geregelt wurde. Durch diesen Beschluß wurde auch den Kantonen die Rechtsgrundlage für die Durchführung der bundesrechtlichen Mieterschutzpolitik entzogen, die sie bisher im Rahmen der Bundesratsbeschlüsse vollzogen hatten. Das schweizerische staatliche Wohnungswesen kannte daraufhin bis zum Beginn der nächsten Phase im Jahre 1936 keine Mieterschutzbestimmungen mehr.

Versucht man diese erste Phase der schweizerischen Mieterschutzpolitik zu charakterisieren, so ist zunächst zu sagen, daß sie als Mietnotrecht konzipiert war, wobei es jedoch zeitlich zu spät einsetzte, als die Wohnungsnot schon relativ groß war, und daß sie nach dem Ende des Ersten Weltkrieges in einer Zeit verbesserter Wohnsituation allmählich wieder abgebaut wurde. Mit diesen zahlreichen und wechselnden Bundesratsbeschlüssen wurde jedoch eine noch größere Wohnungsnot während und in der unmittelbaren Nachkriegszeit verhindert. Ein weiteres Kennzeichen dieser ersten Phase ist auch, daß sie den Kantonen nur eine Durchführungskompetenz im Rahmen bundesrechtlicher Ordnungen gewährte.

Zweite Phase: 1936 - 1945

Zweite Mietnotrechtsperiode: Weltwirtschaftskrise und Zweiter Weltkrieg

Die zweite Phase der Mieterschutzpolitik in der Schweiz kann ähnlich wie die erste Phase in Verbindung mit einem Weltkrieg gesehen werden, einerseits was den zeitlichen Beginn und andererseits was die Struktur betrifft, denn sie wurde ebenfalls als Mietnotrecht konzipiert. Nach mehr als zehnjähriger Abstinenz einer staatlichen Mieterschutzpolitik wurde auf der Grundlage der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates (Vollmachtenbeschluß der Bundesversammlung vom 30. August 1939) wiederum eine Mieterschutzpolitik als Mietnotrecht eingeleitet. Diese notrechtliche Mieterschutzpolitik besaß jedoch bereits einen Vorläufer durch einen

Bundesratsbeschluß vom 27. September 1936 über außerordentliche Maßnahmen betreffend die Kosten der Lebenshaltung, auf dessen Grundlage das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement eine Preiskontrolle eingeführt hatte, wonach auch Mietzinse nur noch mit Genehmigung des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements erhöht werden durften. Dies bedeutete eine viel schärfere Maßnahme als sie etwa in der ersten Periode der Mieterschutzpolitik zum Tragen gekommen war, als Mietzinserhöhungen ja nicht genehmigt werden mußten. Diese Genehmigungsbefugnis wurde dann mit Verfügung vom 24. Mai 1939 an die Kantone delegiert.

Der äußere Anlaß für diese Preiskontrolle für die Lebenshaltung und damit zu einer neuen Phase des Mieterschutzes waren zum einen die Weltwirtschaftskrise, zum anderen die Abwertung des Schweizerfranken im Jahre 1936 und nicht zuletzt die bereits drohende Kriegsgefahr. Unter wohnungsmarktpolitischen Gesichtspunkten war diese Intervention nur eine Vorsichtsmaßnahme, um bei Bedarf wieder ein Mietnotrecht einzuführen, faktisch bestand jedoch zu diesem Zeitpunkt noch keine Wohnungsnot, der Leerwohnungsbestand betrug über 2% (1), aber später sollte sich diese Vorsorgemaßnahme als gerechtfertigt erweisen.

Bereits am 1. September 1939 wurde mit einem 'Bundesratsbeschluß betreffend die Kosten der Lebenshaltung und den Schutz der regulären Marktversorgung' auf der Grundlage der außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates im Hinblick auf den Mieterschutz ein allgemeiner Mietzinsstop eingeführt und damit die eigentliche zweite Mietnotrechtsphase begründet. Ein weiterer Bundesratsbeschluß vom 26. September 1939 führte dann noch zu einer Verlängerung der Kündigungsfristen und damit zu einer weiteren Verbesserung des Mieterschutzes.

---

1) Vgl. Schweingruber, Edwin: a.a.O., S. 288.

Mit dem 15. Oktober 1941 wurden dann über einen weiteren Bundesratsbeschluß neue Maßnahmen gegen die schon akute Wohnungsnot erlassen, wonach insbesondere eine Beschränkung des Kündigungsrechts dergestalt erfolgte, daß die Kündigungsbeschränkung nur auf Mietobjekte anwendbar war, die vor dem 20. Oktober 1941 bezugsbereit waren.

Ähnlich wie in der ersten Phase der Mieterschutzpolitik wurden auch diesmal die Mietnotrechtsbestimmungen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges allmählich wieder abgebaut, indem die Bundesversammlung die außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates wieder einschränkte. Dieser Abbau der notrechtlichen Mieterschutzpolitik erfolgte dabei durch einen Bundesratsbeschluß vom 2. Juni 1947, in dem mit Wirkung vom 1. Juli 1947 die verlängerten Ausweisungsfristen außer Kraft gesetzt und somit wieder dem Artikel 265 des Obligationenrechts unterstellt wurden. Die Aufhebung der Beschränkungen des Kündigungsschutzrechtes blieb noch eine Zeitlang in Kraft, so wurde in einer von mehreren Revisionen des Bundesratsbeschlusses vom 15. Oktober 1941 bestimmt, daß die für die Kündigung zuständige Behörde das Mietverhältnis um höchstens 6 Monate ausdehnen konnte, und dies war selbst bei zulässig erklärter Kündigung möglich. Auch die Mietzinskontrolle blieb noch eine gewisse Zeit gültig, sie wurde zunächst in Form von Einzelbewilligungen und später durch generelle Ermächtigungen aufgehoben.

Die nächste Phase staatlicher Intervention für den Bereich des Mieterschutzes war dann durch die Eingliederung des Mietnotrechts in die verfassungsmäßige Ordnung gekennzeichnet.

Dritte Phase: 1953 - 1970

Mietnotrecht auf der Grundlage zeitlich befristeter Verfassungszusätze

Diese neue Phase staatlicher Intervention kann zwar auch mit dem Etikett

Mietnotrecht bezeichnet werden, doch der grundlegende Unterschied besteht nun darin, daß ihre Rechtsgrundlage nicht mehr auf den bereits aufgehobenen außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates aus der Kriegszeit beruhte, sondern auf einer ordentlichen Verfassungsgrundlage, sie gilt als 'Mietnotrechtsphase auf der Grundlage zeitlich befristeter verfassungsrechtlicher Zusätze'. Diese Phase dauerte bis zum Jahre 1970, bis danach der Mieterschutz in Form eines ordentlichen Bundesbeschlusses konzipiert und dadurch das Mietnotrecht endgültig außer Kraft gesetzt wurde.

So wurde im Jahre 1952 mit einem Abstimmungsverhältnis von 489.461 Jagegen 289.837 Nein- Stimmen über einen ersten Verfassungszusatz dem Bund die Kompetenz zur Festsetzung von Höchstpreisen für lebenswichtige Inlandsgüter zugeteilt, innerhalb dieses Rahmens wurde dann in bezug auf den Mieterschutz der Mieterschutzartikel geschaffen, wonach der Bund ermächtigt wurde, Vorschriften über Miet- und Pachtzinse aufzustellen und Regelungen zum Schutze der Mieter zu treffen. Dieser Verfassungszusatz wurde zunächst bis zum Jahre 1956 befristet, danach aber in seiner Gültigkeit bis 1960 verlängert, wobei aber ab dem Jahre 1956 die allgemeine Warenpreiskontrolle aufgehoben wurde.

Die entsprechenden Aufführungs'gesetze' erfolgten über Bundesbeschlüsse vom 10. Juni 1953 und vom 28. September 1956. Mit dem Jahre 1960 erfolgte dann eine Revision des Mietschutzartikels der Bundesverfassung, wonach daraufhin sowohl eine "imperative als auch fakultative Lockerung der Mietzinskontrolle" (1) eingebaut wurde. So sollte die Mietzinskontrolle "schrittweise gelockert werden soweit dies ohne wirtschaftliche Störungen und soziale Härten möglich sei; die Lockerung könne auch durch Einführung einer Mietzinsüberwachung erfolgen, die grundsätzlich

---

1) Schweingruber, Edwin: a.a.O., S. 289.

die freie Mietzinsbildung ermögliche, jedoch Gewähr biete, daß die Mietzinse nicht unangemessen ansteigen" (1). Die Ausführungsbestimmungen zu diesem auf zunächst 4 Jahre befristeten Verfassungsartikel wurden in einem Bundesbeschluß vom 21. Dezember 1960 konkretisiert.

Eine große Wohnungsnot zu Beginn und insbesondere um die Mitte der 60er Jahre zwang dann 1964 zu einer Verlängerung dieses Verfassungsartikels bis zunächst zum 31. Dezember 1969 und später noch bis zum 18. Dezember 1970, die Ausführungs'gesetzgebung' dazu wurde mit Wirkung vom 31. September 1965 erlassen.

Diese dritte Periode der staatlichen Mieterschutzpolitik war materiell durch eine allmähliche Lockerung der Mietzinskontrolle bzw. der Mietzinsüberwachung gekennzeichnet, wobei für die Kündigungsbeschränkungen keine entsprechenden Lockerungen galten, sie wurden weitestgehend in alter Form beibehalten. So konnte also eine Kündigung von der zuständigen Behörde weiterhin als unzulässig erklärt werden, wenn es die Umstände rechtfertigten, jedoch bezog sich dies nur auf Altbauwohnungen, ab dem Jahre 1965 kamen dafür nur Wohnungen in Frage, die vor dem 31. Dezember 1916 erbaut worden waren. Unter dem Aspekt der staatlichen Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen ist für diese dritte Phase noch zu bemerken, daß die Kantone weiterhin ermächtigt wurden, die einzelnen Bestimmungen für ihr Gebiet als anwendbar zu erklären, d.h. die Kantone besaßen weiterhin die Durchführungskompetenz mit dem damit verbundenen Recht zum Erlaß der Vollzugsvorschriften. Mit dem 18. Dezember 1970 trat dann das gesamte Mietnotrecht außer Kraft und es herrschte bis zum Jahre 1972 eine zweijährige Periode völlig freier Mietzinsbildung, ebenso war für diese Zeit auch der Kündigungsschutz nicht mehr wirksam. Mit der Aufnahme

---

1) Schweingruber, Edwin: a.a.O., S. 289.

des Verfassungsartikels 34 septies BV am 5. März 1972 betreffend Mieterschutzmaßnahmen wurde dann ein vierte und bisher letzte Phase staatlicher Intervention für den Bereich des Mieterschutzes eingeleitet.

Vierte Phase: ab 1972

Nur periphere staatliche Interventionen im Mieterschutz

Nachdem bereits Ende 1970 die verfassungsmäßige Grundlage für mietnotrechliche Interventionen im Bereich des Mieterschutzes abgelaufen war, mußte, um den Mieterschutz in die ordentliche Bundes'gesetz'gebung überzuführen, zunächst eine neue verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden. Die Situation auf dem Wohnungsmarkt drängte, denn neben einer allgemeinen Teuerung hielten auch die Wohnungsknappheit und die Mietzinserhöhungen an. So wurde zunächst am 5. März 1972 der bereits erwähnte Verfassungsartikel 34 septies BV erlassen, wonach gemäß Absatz 2 der Bund ermächtigt wurde, Bestimmungen zum Schutze der Mieter vor mißbräuchlichen Mietzinsen und anderen Forderungen zu erlassen, jedoch sollten diese Maßnahmen nur in Gemeinden anwendbar sein, wo Wohnungsnot oder Mangel an Geschäftsräumen besteht. Auf dieser Grundlage erging dann am 30. Juni 1972 (revidiert am 20. März 1977) ein Bundesbeschluß über Maßnahmen gegen Mißbräuche im Mietwesen (Mißbrauchsbeschluß). Der Grundgedanke dieses Bundesbeschlusses war es, daß zunächst eine freie Mietzinsvereinbarung zwischen den Vertragspartnern gelten sollte und staatliche Eingriffe erst dann zum Tragen kommen sollten, wenn es zu Streitigkeiten zwischen dem Mieter und dem Vermieter in bezug auf den Mietzins gekommen war. Dazu wurden die Kantone verpflichtet, Schlichtungsstellen für Mietstreitigkeiten einzurichten, die paritätisch mit Vermieter- und Mietervertretern besetzt sein mußten. In den Artikeln 14 und 15 dieses Bundesbeschlusses wurde weiterhin bestimmt, wann mißbräuchliche und nichtmißbräuchliche Mietzinsforderungen bestehen. Demgemäß sind Mietzinse mißbräuch-

lich, 'wenn sie zur Erzielung eines unangemessenen Ertrages aus der vermieteten Wohnung oder den Geschäftsräumen festgelegt werden' oder wenn sie 'auf einem offensichtlich übersetzten Kaufpreis beruhen' (Artikel 14). Zulässig und nicht mißbräuchlich sind Mietzinserhöhungen bzw. Mietzinse dagegen dann, 'wenn sie im Rahmen von Vergleichsmieten liegen' (Artikel 15).

In bezug auf Kündigungsbeschränkungen war bereits im Jahre 1970 eine Regelung über das Obligationenrecht vorgenommen worden, und zwar wurde dazu ein Bundesgesetz über die Änderung des Obligationenrechts vom 24. Juni 1970 (mit einer nachträglichen Ergänzung vom 17. Dezember 1971) erlassen, dessen Artikel 267a - 267f die Kündigungsfristen allein privatrechtlich regelten. Kündigungsbeschränkungen bildeten in dieser letzten Phase der staatlichen Mieterschutzpolitik kein sozialpolitisches Instrument mehr.

Durch einen Preisüberwachungsbeschluß vom 20. Dezember 1972 bzw. 19. Dezember 1975 wurde dann der Mißbrauchsbeschluß vom 30. Juni 1972 auf die ganze Schweiz ausgedehnt, d.h. er sollte auch dort Geltung haben, wo keine Wohnungsnot herrschte und kein Mangel an Geschäftsräumen bestand. Dies sollte jedoch nur bis zum Dezember 1978 gelten, und mit Beginn des Jahres 1979 wurden die Bestimmungen des Mißbrauchsbeschlusses wieder gemäß dem vollen Wortlaut des Artikels 34 septies Absatz 2 Satz 2 der Bundesverfassung als wirksam erklärt.

Am 20. März 1979 wurde dann dieser Mißbrauchsbeschluß verlängert, wobei gleichzeitig eine Verschärfung der Bestimmungen darüber verwirklicht wurde, was als mißbräuchlicher Mietzins bzw. Mietzinserhöhung anzusehen sein sollte. Derzeit besteht eine Verlängerung dieses Mißbrauchsbeschlusses bis zum Ende des Jahres 1987.

Das Kennzeichen dieser vierten Phase des staatlichen Mieterschutzes ist,

daß der Staat entweder überhaupt nicht mehr eingreift (Kündigungsbeschränkungen) oder praktisch nur reaktiv (Mietzinse), also erst dann, wenn bereits ein Mißbracuh vorliegt oder vorzuliegen scheint. So besteht in der Schweiz derzeit kein aktiver, echter staatlicher Mieterschutz.

8.2.2 Die soziale Wohnbauförderung

Zeitlich gesehen liegt der Beginn der staatlichen sozialen Wohnbauförderung kurz nach dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges. Disparitäten im Angebot an Wohnungen und deren Nachfrage hatten, insbesondere bedingt durch den Rückgang im Wohnungsbau, zu Engpässen geführt, die durch staatliche Interventionen in den Wohnungsbau beseitigt werden sollten. Das Ziel staatlicher Maßnahmen war dabei vorwiegend die Förderung des privaten Wohnungsbaues, die Maßnahmen betrafen insbesondere direkte Baukostenzuschüsse oder auf indirektem Wege Kreditverbilligungen und ähnliche weitere Formen der Finanzierungserleichterungen für die privaten Haushalte.

In der einschlägigen Literatur werden zu dieser Thematik je nach Sichtweise verschiedene zeitliche Kategorisierungen dieser staatlichen Aktivitäten in Aktionen oder Phasen vorgenommen (1), hier soll die Entwicklung der sozialen Wohnbauförderung in Anlehnung an die Kategorisierung von Angelini und Gurtner dargestellt werden.

Erste Phase: 1942 - 1949

Die erste Aktion der staatlichen sozialen Wohnbauförderung datiert vom

1) Vgl. dazu etwa Schweingruber, Edwin: a.a.O., S. 277 f., oder Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.): Siedlungswesen in der Schweiz, Schriftenreihe Wohnungswesen 7, Bern 1978, S. 63 ff. oder Angelini, Terenzio u. Gurtner, Peter: Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz, Schriftenreihe Wohnungswesen 5, Bern 1978, S. 49 ff..

16. März 1942 und beruht rechtlich auf den außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates. So wurde in einem Bundesratsbeschluß der Bund angehalten, Maßnahmen der Kantone zur Förderung der Wohungsbautätigkeit zu unterstützen, indem er etwa Beiträge à fonds perdu gewähren sollte. Diese Aktion wurde daraufhin am 1. November 1945 von einem zweiten Bundesbeschluß abgelöst, der ebenfalls noch auf den außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates beruhte und der als Bestandteil eines Arbeitsbeschaffungsprogammes die Inanspruchnahme von Arbeitsbeschaffungskrediten durch die Kantone über die soziale Wohnbauförderung vorsah. Die dritte Aktion dieser ersten Phase datiert dann mit Wirkung vom 1. Januar 1948, ihre Rechtsgrundlage waren jedoch nicht mehr die außerordentlichen Vollmachten des Bundesrates aus der Kriegszeit, sondern der Familienschutzartikel 34 quinquies Absatz 3 der Bundesverfassung aus dem Jahre 1945, wonach der Bund befugt ist, auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu unterstützen, ein Bundesgesetz sollte bestimmen, an welche Bedingungen die Bundesbeiträge geknüpft werden können.

Die konkrete Aktion dazu bildete dann ein Bundesbeschluß über Maßnahmen zur Förderung der Wohnbautätigkeit vom 8. Oktober 1947, der mit Wirkung vom 1. Januar 1948 in Kraft trat und auf zwei Jahre befristet war. Durch diesen Beschluß bekamen wohnungsbaupolitische Interventionen zum ersten Male 'eigentlichen' sozialpolitischen Charakter, indem Bundesbeiträge für kinderreiche und minderbemittelte Familien gewährt wurden, sie beliefen sich auf ca. 10% der Baukosten.

In diesen 7 Jahren der ersten Phase staatlicher sozialer Wohnbauförderung gewährte der Bund für ca. 87 000 Wohnungen ungefähr 240 Mio. Schweizerfranken als Subventionen, daneben gewährten die Kantone und Gemeinden zusätzlich nahezu 500 Mio. Schweizerfranken als Zuschüsse

bzw. gaben Versprechungen dazu ab (1).

Nach Ablauf der Geltungsdauer dieses Bundesbeschlusses im Januar des Jahres 1950, der nicht verlängert wurde, war der Bund bis zum Beginn der neuen Phase im Jahre 1958 für den Bereich der sozialen Wohnbauförderung nicht mehr weiter aktiv. Zwar wurde die Wohnbauförderung in der Zwischenzeit (1950 - 1957) vereinzelt von den Kantonen weitergeführt, ihre Maßnahmen waren dabei jedoch recht unterschiedlich. Die weiter vorherrschenden Ungleichgewichte auf dem Wohnungsmarkt, die zu Lasten der Nachfrager gingen, führten im Jahre 1958 zum Beginn einer neuen Phase staatlicher sozialer Wohnbauförderung.

Zweite Phase: 1958 - 1966

Betroffen von der Wohnungsnot waren inbesondere sozial schwache Familien, und so zielten die staatlichen Maßnahmen dieser neuen Phase inbesondere auf diesen Personenkreis ab.

So wurde am 31. Januar 1958 ein Bundesbeschluß gefaßt, wonach ein Förderungskonzept verwirklicht werden sollte, welches die Gewährung von Kapitalzinszuschüssen für eine Dauer von 20 Jahren festlegte, um auch einkommensschwachen Familien die Möglichkeit zu geben, sich eine Wohnung zu bauen; bisher, also in den 40er Jahren, waren nur einmalige staatliche Beiträge vorgesehen gewesen.

Dieser Bundesbeschluß wurde mehrmals und zuletzt bis zum Ende des Jahres 1966 verlängert, und mit dieser Konzeption wurde die soziale Wohnbauförderung zu einer dauerhaften staatlichen Aufgabe. Institutionalisiert wurde dies daraufhin durch ein ordentliches Bundesgesetz

---

1) Vgl. Angelini, Terenzio und Gurtner, Peter: a.a.O., S. 49/50.

über Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues (Wohnungsbauförderungsgesetz) vom 19. März 1965, wodurch gleichsam eine neue und dritte Phase der sozialen Wohnbauförderung eingeleitet wurde. In der zweiten Phase waren vom Bund für 12 758 Wohnungen Kapitalzinszuschüsse von insgesamt 98,76 Mio. Schweizerfranken zugesichert worden (1).

Dritte Phase: 1966 - 1975

Die verfassungsrechtliche Grundlage für das neue Wohnungsbauförderungsgesetz aus dem Jahre 1965 war zunächst weiterhin der Familienschutzartikel 34 quinquies Absatz 3 der Bundesverfassung aus dem Jahre 1945. In seiner Konzeption schloß sich das Wohnungsbauförderungsgesetz weitgehend an die Maßnahmen der zweiten Phase an, in der Kapitalzuschüsse gewährt wurden, sie betrugen in der Regel 2% der Anlagekosten pro Jahr und waren auf 20 Jahre befristet, bei Alterswohnungen, Invalidenwohnungen und Wohnungen für kinderreiche Familien beliefen sich die jährlichen Kapitalzinszuschüsse auf bis zu 3% der Anlagekosten. Weitere, mehr allgemeinere Maßnahmen innerhalb dieses Wohnungsbauförderungsgesetzes waren Bundesbürgschaften für Nachgangshypotheken zur Erleichterung der Kapitalbeschaffung, Darlehen für Hypothekeninstitute bei Verknappung des Kapitalmarktes oder auch finanzielle Zuschüsse für Forschungsarbeiten zur Erhöhung der Produktivität im Wohnungsbau sowie für die Orts-, Regional- und Landesplanung. Dieses Programm enthielt eine recht breite Palette wohnungsbaupolitischer Interventionen sowohl personenbezogener als auch sachbezogener Art. Das Wohnungsbauförderungsgesetz wurde bis zum 31. Dezember 1974 durchgeführt, bis es von einem neuen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) abgelöst wurde, welches am 4. Oktober 1974 in der Volksabstimmung mit 728 068 Ja- gegen 431 688 Nein- Stimmen angenommen wurde und mit dem

1) Vgl. Angelini, Terenzio und Gurtner, Peter: a.a.O., S. 50.

1. Januar 1975 in Kraft treten konnte.

In dieser dritten Phase der sozialen Wohnbauförderung wurden vom Bund für 40 534 Wohnungen Beiträge an die Kapitalverzinsung im Ausmaß von 579 Mio. Schweizerfranken zugesichert (1). Für alle drei Phasen der staatlichen sozialen Wohnbauförderung, also von 1942 - 1975 waren für 144 979 vom Bund geförderten Wohnungen ca. 1 Mrd. Schweizerfranken aufgewendet worden, der Anteil des staatlich geförderten Wohnungsbaus an der Gesamtproduktion betrug in diesem Zeitraum durchschnittlich 5% pro Jahr (2).

4. Phase: ab dem 1. Januar 1975

Die verfassungsmäßige Grundlage dieses neuen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) war nun jedoch nicht mehr der Familienschutzartikel 34 quinquies Absatz 3 der Bundesverfassung aus dem Jahre 1945; er (nur der Absatz 3) war zugunsten des neuen Artikels 34 sexies BV im Jahre 1972 gestrichen worden. Gemäß diesem neuen Verfassungsartikel trifft der Bund Maßnahmen zur Förderung, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaues sowie des Erwerbes von Wohnungs- und Hauseigentum, weiterhin ist er insbesondere befugt, die Beschaffung und Erschließung von Land für den Wohnungsbau zu erleichtern. Unter 'eigentlich' sozialpolitischen Gesichtspunkten wichtig ist vor allem der Absatz 2 lit. b, wonach der Bund befugt wird, Bestrebungen, auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens zugunsten von Familien, Personen mit beschränkten Erwerbsmöglichkeiten sowie Betagten, Invaliden und Pflegebedürftigen zu unterstützen. Schließlich wird der Bund u.a. gemäß Absatz 2 lit. d noch befugt, die Kapitalbeschaffung für den Wohnungsbau sicherzustellen.

---

(1) Vgl. Angelini, Terenzio und Gurtner, Peter: a.a.O., S. 51.
(2) Vgl. Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.): Siedlungswesen in der Schweiz, Schriftenreihe Wohnungswesen 7, Bern 1978, S. 71.

Unter föderalistischen Gesichtspunkten sind dazu insbesondere noch die Absätze 4 und 5 des Artikels 34 sexies der Bundesverfassung von Interesse, wonach, soweit die besagten Maßnahmen ihrer Natur nach nicht ausschließlich dem Bund zukommen, die Kantone beim Vollzug zur Mitwirkung heranzuziehen und auch zum Erlaß der Ausführungsgesetzgebung zu hören sind.

In der Ausführungsgesetzgebung zu diesem Artikel 34 sexies der Bundesverfassung, also dem WEG, wird in einem Zweckartikel (Artikel 1) gleich zu Beginn die Intention dieses Gesetzes formuliert, und zwar bezweckt das Gesetz,"... die Erschließung von Land für den Wohnungsbau sowie den Bau von Wohnungen zu fördern, die Wohnkosten, vorab die Mietzinse, zu verbilligen und den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum zu erleichtern" (Artikel 1, WEG vom 4. Oktober 1974). Demnach sind die beiden Hauptziele dieses WEG:

Ziel 1: Die Förderung des Wohnungsbaus und die Verbilligung der Wohnkosten

Ziel 2: Die Förderung des Wohnungs- und Hauserwerbs,

denen dann im einzelnen der im folgenden kurz aufgelistete Maßnahmenkatalog entspricht.

Maßnahmen zu Ziel 1:

- Erschließungshilfen: hierbei vermittelt und verbürgt der Bund öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie Trägern und Organisationen des Wohnungsbaues Darlehen zur Erschließung von Land für den Wohnungsbau; er kann aber auch selber Darlehen gewähren, wenn die Finanzierung infolge Mittelverknappung auf dem Kapitalmarkt erschwert ist (vgl. Artikel 12 WEG).

- Vorsorglicher Landerwerb: hierbei vermittelt und verbürgt der Bund öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus Darlehen für den vorsorglichen Landerwerb, er kann aber auch bei Mittelknappheit auf dem Kapitalmarkt selber Darlehen gewähren. Die Darlehen betragen in der Regel 50% der gesamten Landerwerbskosten (vgl. Artikel 22 WEG).

- Verbilligung der Mietzinse neuerstellter Wohnungen (Gemeinnütziger Wohnungsbau): hierbei unterstützt der Bund durch gezielte Maßnahmen den Bau von Wohnungen zu besonders günstigen Mietzinsen. Die Maßnahmen erstrecken sich auf:

  die Grundverbilligung, wonach der Bund Darlehen von in der Regel bis zu 90% der zulässigen Anlagekosten vermittelt und verbürgt, aber er kann sie auch selbst gewähren,

  die Zusatzverbilligung I, wonach der Bund für Wohnungen einkommensschwacher Bevölkerungsgruppen während 10 Jahren gleichbleibende, nichtrückzahlbare Zuschüsse gewährt und nicht zuletzt

  die Zusatzverbilligung II, wonach für Wohnungen von Betagten, Invaliden, Pflegebedürftigen und Personen in Ausbildung gleichbleibende, nicht rückzahlbare Zuschüsse für maximal 25 Jahre gewährt werden (vgl. Artikel 35 ff. WEG).

Maßnahmen zu Ziel 2:

- Förderung des Erwerbes von Wohnungs- und Hauseigentum: hierbei sichert der Bund beim Erwerb von Wohnungs- oder Hauseigentum Bürgschaften von bis zu 90% der Erwerbskosten (vgl. Artikel 47 ff. WEG).

- Förderung von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus: hierbei kann der Bund die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus, insbesondere durch Gewährung von Bürgschaften, Darlehen oder durch Kapitalbeteiligung fördern, ebenso kann er zu diesem Zweck entsprechende Organisationen schaffen (vgl. Artikel 51 ff. WEG).

Das WEG wird nicht wie die früheren Aktionen als alleinige wohnungsbaupolitische Maßnahmen vom Bund getragen, Artikel 1 Absatz 3 des WEG bestimmt dazu, daß die Zuständigkeit der Kantone zur Ergänzung der Maßnahmen des Bundes vorbehalten bleibt, und so haben mehrere Kantone entsprechende Anschlußgesetze dazu geschaffen, um das WEG und allgemein die soziale Wohnbauförderung zu effektivieren.

Neben diesem WEG existiert aber auch noch eine soziale Wohnbauförderung für einen speziellen Sektor, die Wohnbauförderung in Berggebieten, auch sie soll noch kurz skizziert werden.

Wohnbauförderung in Berggebieten

Bereits vor dem Erlaß des WEG im Jahre 1974 bestand seit dem 20. Mai 1970 ein Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten, welches die spezifischen topographischen Verhältnisse der Schweiz auch in der Gesetzgebung materiell zum Ausdruck bringen sollte. Aber auch die Sanierung von Wohnungen in Berggebieten hat ihre Vorgeschichte, so bestand bereits im Rahmen der allgemeinen Wohnbauförderung ein Anspruch auf Bundeshilfen für den Einbau von Wohnungen in bestehende Gebäude, die Instandstellung ungesunder oder unbenützbar gewordener Wohnungen und, wenn besondere Verhältnisse es recht-

fertigten, für die Erstellung behelfsmäßiger Wohnbauten (1). Da die Bundesbeiträge dafür jedoch zu niedrig waren und die Hauseigentümer, die Kantone und die Gemeinden ihre Kostenanteile nicht aufbringen konnten, hatte diese Maßnahme zunächst kaum praktische Bedeutung.

Zusätzlich wurden deshalb daraufhin, gestützt auf Artikel 34 quinquies der Bundesverfassung in den Jahren 1951, 1953 und 1960 getrennte, zeitlich befristete Bundesbeschlüsse über Maßnahmen zur Sanierung der Wohnverhältnisse in Berggebieten erlassen, wonach der Bund die Kantone bei ihren Sanierungsmaßnahmen durch Beiträge unterstützte, wobei jedoch der Kanton selbst mindestens einen gleich hohen Betrag leisten mußte, finanzschwache Kantons erfuhren dabei jedoch gewisse Vergünstigungen. Diese Bundesbeschlüsse wurden im Verlaufe der Zeit immer wieder geändert, bis im Jahre 1970 das neue, bereits oben erwähnte Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten in Kraft trat.

Das neue Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 20. Mai 1970 bestimmt in einem Grundsatzartikel, daß der Bund die Kantone in ihren Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse durch Gewährung von Beiträgen unterstützt. Beitragsberechtigte Arbeiten sind dabei im einzelnen u.a. gemäß Artikel 3 dieses Gesetzes die Wiederinstandstellung gesundheits- oder baupolizeilich abgesprochener Wohnungen, die Verbesserung der Wohnverhältnisse durch Zuführung von Wasser und Energie, der Einbau sanitärer Installationen, die Vermehrung der Wohnräume etc., und dies gilt nicht zuletzt auch unter gewissen Bedingungen für Wohnungsneubauten.

Die Leistungsstruktur ist dabei ähnlich wie bei den früheren Bundes-

---

(1) Vgl. Artikel 2 der VVO vom 10. Januar 1948, zitiert nach Schweingruber, Edwin: a.a.O., S. 263.

beschlüssen, so gewährt der Bund Beiträge à fonds perdu bis zu 25% der anrechenbaren Gesamtkosten, wobei diese für Familien in besonders schwierigen Verhältnissen auf 37,5% heraufgesetzt werden können, für beide Formen gelten jedoch auch absolute Limite. Der Bundesbeitrag ist dabei an eine mindestens gleich hohe Beitragsleistung des Kantons geknüpft, wobei dieser seinerseits die Gemeinden zur Mitbeitragsleistung heranziehen kann, finanzschwache Kantone erhalten dabei eine bevorzugte Behandlung. Anspruchsberechtigt für die Bundeshilfen sind jedoch nur Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen, dazu sind Einkommens- und Vermögensgrenzen festgelegt.

Dieses Gesetz hat im Jahre 1978 eine geringfügige Revision erfahren, die zu einer Ausweitung des Kreises der Beitragsberechtigten geführt hat, dies bedeutet nun, daß insbesondere alleinstehende Betagte und Invalide eine Anspruchsberechtigung auf Bundesbeiträge haben.

Betrachtet man den finanziellen Umfang der subventionierten Sanierungsmaßnahmen, so konnten im Zeitraum von 1951 - 1977 für ca. 17 000 Wohnungen allein 117 Mio. Schweizerfranken an Bundesbeiträgen zugesichert werden, wobei zu Beginn der 70er Jahre jährlich durchschnittlich 8 Mio. Franken zugesichert wurden. Die Kantone haben in diesem Zeitraum eine gleich hohe Leistung erbracht. Im Rahmen der Maßnahmen gegen Beschäftigungs- und Einkommenseinbrüche sind in bezug auf die Wohnbauförderung in Berggebieten für 1975 und 1976 die Bundesmittel sogar auf durchschnittlich 12-13 Mio. Schweizerfranken erhöht worden.

(1) Bezüglich des Zahlenmaterials vgl. Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.): Siedlungswesen in der Schweiz, a.a.O., S. 88.

TEIL D: ZUSAMMENFASSUNG UND ERGEBNISSE

9. Der Föderalismus als strukturbestimmendes und retardierendes Element in der Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates.

Das Ziel dieser Arbeit war ein zweifaches: zum einen sollte in deskriptiver Form die Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates aus seinen kantonalen Vorläufern heraus nachgezeichnet werden, um dabei gleichzeitig den Zentralisierungsprozeß im Bereich sozialer Wohlfahrt zu verdeutlichen (strukturelles Element), zum anderen sollte der Föderalismus als eine zentrale Determinante für die international gesehen verspätete Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates betrachtet werden (retardierendes Element).

Der schweizerische Wohlfahrtsstaat zeigt in seiner historischen Genesis im internationalen Vergleich eine Sonderentwicklung. Dieser Sonderstatus bezieht sich dabei in erster Linie auf die Art seiner institutionellen Entwicklung, und er läßt sich im wesentlichen auf das politische Strukturprinzip des Föderalismus zurückführen. Der in der Schweiz ausgeprägte Föderalismus muß dabei als die bestimmende strukturelle Determinante für die Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates angesehen werden, er hat nicht nur die vor allem in der Entwicklungsphase ausgesprochen dezentrale Form sozialer Wohlfahrt bewirkt, sondern er hat auch weitgehend die sozioökonomischen Triebkräfte für sozialpolitische Interventionen des Staates beeinflußt. Der dezentralisierte Industrialisierungsprozeß ebenso wie auch die weitgehend fehlende Urbanisierung im 19. Jahrhundert sind auf die für die Schweiz auf politischer Ebene strukturbestimmende Konstante des Föderalismus zurückzuführen. Nicht zuletzt zeigt auch die bereits in früheren Jahren hoch entwickelte Demokratisierung ganz enorme föderalistische bzw. die kantonale Souveränität stärkende Züge und Implikationen, wodurch dieser Transformationsmechanismus der Demokratie ebenfalls auf eine kantonale

Institutionalisierung sozialer Wohlfahrt hingewirkt hat.

Die historischen Wurzeln des schweizerischen Wohlfahrtsstaates liegen in den kantonalen Vorläufern und Wegbereitern, eine kurze Rückblende verdeutlicht diese Aussage.

Die Fabrikgesetzgebung des Kantons Glarus im Jahre 1864 als erste bedeutende sozialpolitische Intervention des Staates war Vorbild sowohl für entsprechende Verordnungen anderer Kantone, nicht zuletzt aber für das Eidgenössische Fabrikgesetz im Jahre 1874. In der Frage der Alterssicherung geht die Vorläuferschaft der Kantone bis in das Jahr 1888 zurück, als der Kanton Basel-Stadt eine Pensionskasse für Beamte errichtet hatte; erste allgemeine, vollobligatorische Alterssicherungen folgten durch die Versicherungsinstitutionen der Kantone Glarus (1904) und Appenzell-Ausserrhoden (1917). Erste Arbeitslosenversicherungen existierten bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts in den Städten Bern und St. Gallen, bis zum Jahre 1933 hatten bereits 13 Kantone die Arbeitslosenversicherung in gewissem Umfang für obligatorisch erklärt, in weiteren 11 Kantonen war die Mitgliedschaft freiwillig, allein der Kanton Obwalden verfügte damals noch über keine kantonale Arbeitslosenversicherung. In der Krankenversicherung bestimmten seit dem Beginn im Jahre 1914 die Kantone und zum Teil sogar die Gemeinden den Umfang des Obligatoriums. Auch bei den Familienzulagen gehen erste Initiativen auf kantonale Bemühungen zurück. Die soziale Fürsorge liegt unter materiellen Gesichtspunkten seit jeher in der Regelungskompetenz der Kantone. Im Bildungswesen hat die Souveränität der Kantone eine lange Tradition, so hatten bereits in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts zahlreiche Kantone den obligatorischen Primarunterricht verfügt, im Artikel 22 der Bundesverfassung aus dem Jahre 1848 wurde die Schulpflicht in den Kompetenzbereich der Kantone verwiesen. Auch im Wohnungswesen gehen die Ursprünge auf kantonale Bestrebungen zurück, bereits vor dem Zweiten Weltkrieg wurde die soziale Wohnbauförderung

durch die Kantone betrieben.

Die frühzeitigen kantonalen, den eidgenössischen Wohlfahrtsstaat vorformierenden sozialpolitischen Aktivitäten waren deshalb möglich, weil sich der Bund im Bereich sozialer Wohlfahrt zunächst noch nahezu keine verfassungsmäßigen Kompetenzen geschaffen hatte. Denn nach dem helvetischen Föderalismusverständnis konnte der Bund gemäß Artikel 3 der Bundesverfassung nur dort eingreifen, wo er sich dafür zuvor die Kompetenzen erworben hatte, und die konnte er nur jeweils auf dem Wege einer Partialrevision der Bundesverfassung an sich ziehen. Aus dieser Föderalismussystematik erwachsen nun im Hinblick auf die Entwicklung nationaler Programme immer zwei Verzögerungsmomente, zum einen im Zusammenhang mit der Prozedur der Verfassungspartialrevision und zum anderen im Zusammenhang mit der Prozedur der eidgenössischen Ausführungsgesetzgebung. In beiden Verfahren ist der Widerstreit zwischen dem Föderalismus und dem Zentralstaat vorprogrammiert und auch in der Realität zu beobachten. In der Entwicklung vom 'kantonalen' zum 'eidgenössischen' Wohlfahrtsstaat haben diese beiden Prozedurelemente der Föderalismussystematik - Verfassungspartialrevision und Ausführungsgesetzgebung - in ganz besonderer Weise ihre retardierende Wirkung offenbart. Die langwierigen Arbeiten an den Verfassungspartialrevisionen sowie an der Konkretisierung in der Ausführungsgesetzgebung vor allem bei der Krankenversicherung, der Alters- und Hinterlassenenversicherung, der Arbeitslosenversicherung, aber auch im Bildungsbereich und der sozialen Wohnbauförderung sind zu einem großen Teil auf die kantonale vs. zentralstaatliche Auseinandersetzung um Gesetzgebungskompetenzen, Teilkompetenzen wie Bestimmung des Obligatoriums oder Verantwortung für die Durchführung zurückzuführen (Vgl. Teil C dieser Arbeit).

Der Föderalismus war jedoch nicht allein ein retardierendes Element in bezug auf die Entwicklung eines nationalen Systems sozialer Wohlfahrt,

er hat auch die den Wohlfahrtsstaat bestimmenden makrosoziologischen Triebkräfte mitgeprägt und dadurch auf eine qualitativ andere Weise retardierend gewirkt (vgl. 5.4. dieser Arbeit). Der Föderalismus hat in ganz entscheidender Weise den spezifischen Entwicklungsprozeß der Industrialisierung geformt. Er hat eine nationale, gesamtschweizerische Wirtschaftspolitik verhindert und so unmittelbar auch dieses dezentrale Verteilungsmuster der Industrie geschaffen und dadurch auch gleichzeitig eine weitere makrosoziologische, sozioökonomische Determinante für die Entstehung eines Wohlfahrtsstaates abgeschwächt, nämlich die Urbanisierung. Dezentrale Industrialisierung in Verbindung mit einem weiteren helvetischen Spezifikum 'Heimindustrie mit Nebenerwerbscharakter' und die fehlende Urbanisierung haben dazu geführt, daß zunächst soziale Probleme nicht in dem Maße entstanden bzw. nach außen offenbar wurden. Denn die sozioökonomische Kleinräumigkeit machte eine höhere geographische Mobilität nicht erforderlich, so daß die alten traditionellen Sicherungsformen zunächst nicht zerstört wurden, soziale Probleme konnten noch im Familienverband aufgefangen werden. So hat der Föderalismus auch mittelbar sozialpolitische Interventionen verzögert. Als jedoch mit fortschreitender Industrialisierung und ihren verstärkt auftretenden sozioökonomischen Konsequenzen die sozialen Probleme von den traditionellen Sicherungsformen nicht mehr in angemessener Form getragen werden konnten, wurde jedoch gemäß dem hohen Stellenwert des Föderalismus nicht nach nationalen Problemlösungen gerufen, sondern es wurden kantonale Programme entwickelt.

Der Wohlfahrtsstaat hat in der Schweiz aber im Verlaufe seiner Entwicklungsgeschichte einen strukturellen Wandlungsprozeß durchgemacht, der in hohem Maße von Zentralisierungsbemühungen geprägt war. Der Bund sicherte sich immer mehr sozialpolitische Gesetzgebungskompetenzen, die kantonalen Vorläufer wurden allmählich in Bundesprogramme übergeführt, und der Föderalismus wurde vielfach zum bloßen Administrativföderalismus degradiert. Hat sich nun der schweizerische Wohlfahrtsstaat

politisch von einem föderativ strukturierten Bundesstaat zu einem dezentralisierten Einheitsstaat entwickelt?

Einige zentrale Stationen sollen diesen historischen Zentralisierungstrend noch einmal in Erinnerung rufen. Im Jahre 1925 wurde mit dem Artikel 34 quater BV der Bund ermächtigt, eine eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie eine Invalidenversicherung einzurichten. Von dieser Kompetenz hat er dann auch im Jahre 1946 mit der eidgenössischen AHV und im Jahre 1959 mit der eidgenössischen IV Gebrauch gemacht. Im Jahre 1947 wurde über Arikel 34 ter BV dem Bund die Befugnis erteilt, Vorschriften über die Arbeitslosenversicherung aufzustellen und im Jahre 1951 erging dazu eine erste bundesrechtliche Regelung. Über einen neuen Artikel 34 novies BV wurde dann im Jahre 1976 auf verfassungsmäßiger Ebene eine weitergehende Regelungskompetenz des Bundes in bezug auf eine eidgenössische Arbeitslosenversicherung verfügt, die dann zunächst durch eine Übergangsordnung im Jahre 1977 und durch ein ordentliches Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung und Insolvenzentschädigung im Jahre 1982 konkretisiert wurde. Für den Bereich der Familienzulagen hat der Bund sich im Jahre 1945 mit dem Artikel 34 quinquies BV (Familienschutzartikel) der Befugnis bemächtigt, auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen zu legiferieren, er hat jedoch dann davon im Jahre 1952 nur für den Bereich der Landwirtschaft Gebrauch gemacht. Im Bildungswesen hat der Bund bereits im Jahre 1874 auf verfassungsmäßiger Ebene über Artikel 27 Absatz 2 BV ein national verpflichtendes Primarschulobligatorium eingeführt. Weiterhin hat er sich mit dem Artikel 33 Absatz 2 BV das verfassungsmäßige Recht gesichert, auf die Maturität einzuwirken, und er hat daraufhin über verschiedene eidgenössische Maturitätsanerkennungsverordnungen den Hochschulzugang für gewisse Studiengänge auf nationaler Ebene geregelt. Im beruflichen Bildungswesen hat er sich mit Artikel 34 ter Absatz 1 bereits auch schon im Jahre 1908 die Gesetzgebungskompetenz geschaffen und mit verschiedenen Bundesgesetzen

über die berufliche Bildung diesen Gestaltungsraum ausgefüllt. Im Wohnungswesen griff der Bund im Anschluß an verschiedene Bundesbeschlüsse im Rahmen der außerordentlichen Kriegsvollmachten im Jahre 1945 mit Artikel 34 quinquies Absatz 3 BV auf dem ordentlichen Verfassungswege in die soziale Wohnbauförderung ein, als er befugt wurde, auf dem Gebiet des Siedlungs- und Wohungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu unterstützen. Mit dem Wohnbauförderungsgesetz im Jahre 1965, dem neuen Verfassungsartikel 34 sexies BV im Jahre 1972 und dem heute gültigen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz im Jahre 1974 wurden neben Subventionsmaßnahmen weitere Gestaltungsmaßnahmen des Bundes ratifiziert.

Dieser historische Zentralisierungsprozeß auf dem Gebiet des Wohlfahrtsstaates, der notwendigerweise mit einer Ablösung kantonaler Gesetzgebungskompetenzen einhergegangen ist, besteht als ein unbestreitbares Faktum. Die Kantone haben ohne Zweifel eine Vielzahl von sozialpolitischen Regelungsbefugnissen an den Bund abgegeben und in vielen zentralen wohlfahrtsstaatlichen Bereichen sich mit einem Administrativföderalismus bescheiden müssen. Doch noch kann heute von einem dezentralisierten Einheitsstaat (Administrativföderalismus) im schweizerischen Wohlfahrtsstaat nicht die Rede sein, dazu besitzen die Kantone noch viel zu viele Gestaltungsrechte in Form von Gesamt- bzw. Teilkompetenzen, die sie in entsprechenden Gesetzgebungen auch ausfüllen.

Im Bereich der sozialen Sicherung, in dem der Zentralisierungsprozeß bisher am weitesten fortgeschritten ist, verfügen die Kantone bei der 'Sozialen Fürsorge', den 'Familienzulagen' und auch bei der 'Krankenversicherung' noch über mehr oder weniger essentielle Gestaltungsmomente. So besitzen die Kantone bis heute noch grundsätzlich die alleinige Gesetzgebungskompetenz im Bereich der sozialen Fürsorge, und alle Kantone haben eigenständige Fürsorgeregelungen. Der Bund hat hier allein die Fürsorge für ausländische Bürger und die Verteilung der

Zuständigkeit zwischen dem Wohn- und Heimatkanton eidgenössisch normiert. Bei den Familienzulagen wurde zwar dem Bund im Jahre 1945 mit dem Artikel 34 quinquies BV (Familienschutzartikel) die Befugnis erteilt, auf dem Gebiet der Familienausgleichkassen zu legiferieren, doch da er davon bisher nur für den Bereich der Landwirtschaft Gebrauch gemacht hat, besitzen die Kantone noch bis heute das Recht, ihre bestehenden kantonalen Familienzulageordnungen für nichtlandwirtschaftliche Berufe weiterzuführen. In der Krankenversicherung, dem ältesten umfassenderen nationalen System der sozialen Sicherung, sind den Kantonen zwar sehr früh Administrativaufgaben im Rahmen dieser eidgenössischen Ordnung zugewiesen worden, doch sie besitzen darin bis heute ein ganz zentrales gestaltendes Element, und zwar können sie den Grad des Obligatoriums bestimmen. Die einzelnen Kantone haben von diesem Recht in ganz unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht, die interne Konkretisierung reicht von einem allgemeinen Volksobligatorium bis zu nahezu völliger Freiwilligkeit der Mitgliedschaft. Der Versuch, die Obligatoriumsfrage über ein neues Krankenversicherungsgesetz eidgenössisch zu regeln, ist im Jahre 1974 in einer Volksabstimmung gescheitert. Auch ein zentraler Sektor des Gesundheitswesens liegt in der Souveränitätssphäre der Kantone, und zwar das Spitalwesen, jeder Kanton verfügt über eine eigene Gesetzgebung für die stationäre medizinische Behandlung. Trotz starker Zentralisierung kann für den Bereich der sozialen Sicherung und für das Gesundheitswesen die These vom dezentralisierten Einheitsstaat keine pauschale Gültigkeit beanspruchen.

Noch weniger gilt dies für das Bildungswesen, hier kann man sogar von einem Bildungsföderalismus sprechen, denn die Bundesinterventionen stellen, abgesehen von der beruflichen Bildung, weitgehend nur Ritzungen der kantonalen Souveränität im Bildungsbereich dar. Zwar bestimmt gemäß Artikel 27 Absatz 2 BV der Bund ein allgemeines Primarschulobligatorium, jedoch bleibt die interne Ausgestaltung im Kompetenzbereich der Kantone, sie regeln die Fragen wie Schuleintrittsalter, Schuldauer,

Schuljahresbeginn und die Ferien in eigener Verantwortung durch selbständige kantonale Primarschulgesetzgebungen. Etwas eingeschränkt ist hingegen die kantonale Hoheit bei den Maturitätsschulen, da sich der Bund gemäß Artikel 33 Absatz 2 BV die Möglichkeit geschaffen hat, auf die Befähigungsausweise (Maturität) für wissenschaftliche Berufe und dadurch in die Gestaltung der Maturitätsschulen einzugreifen. Der Bund ist dieser Ermächtigung jedoch nur bedingt (Medizinstudium) nachgekommen, und so bleibt es den Kantonen weiterhin anheimgestellt, gemäß Artikel 33 Absatz 1 BV, die Ausübung der wissenschaftlichen Berufsarten von einem Ausweis der Befähigung abhängig zu machen, also eigene kantonale Maturitätsordnungen zu verwirklichen, in denen sie Dauer, Typen, Anforderungen und Fächerkombinationen selbständig bestimmen. Es besteht keine Verpflichtung, diese kantonale Maturitätsordnung eidgenössisch anerkennen zu lassen, auch wenn dies im Sinne einer verbesserten interkantonalen Mobilität der künftigen Studenten angebracht sein kann. Das Hochschulwesen ist abgesehen von den Eidgenössischen Technischen Hochschulen Zürich und Lausanne eine kantonale Domäne, Bundesinterventionen haben im Kern weitgehend nur Subventionscharakter, die damit verbundenen Gestaltungsmomente sind äußerst gering. Auch das Stipendienwesen ist eine kantonale Angelegenheit, und jeder Kanton hat seine eigene Stipendienordnung. Zwar kann der Bund gemäß Artikel 27 ^{quater} BV den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für Stipendien gewähren oder sogar in Ergänzung kantonaler Regelungen selber Maßnahmen ergreifen, doch er darf damit nicht in die kantonale Schulhoheit eingreifen. Von dieser Möglichkeit hat der Bund durch eine eidgenössische Stipendiensubventionierung Gebrauch gemacht. Vereinheitlichungs- und Koordinationsbestrebungen im schweizerischen Bildungswesen wurden weniger durch Bundesinterventionen als vielmehr durch eine interkantonale Zusammenarbeit über Konkordate, die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, die Schweizerische Hochschulkonferenz etc. initiiert. Diese interkantonalen Kooperationsformen haben zur Resistenz des kantonalen Bildungsföderalismus beigetragen, auch

wenn durch sie bisher noch kein einheitlicher Schuljahresbeginn zustandegebracht worden ist. Das Bildungswesen der Schweiz muß als föderativ strukturiert angesehen werden, von einem dezentralisierten Einheitsstaat kann hier überhaupt nicht die Rede sein, denn Bundesinterventionen stellen nur Ritzungen der kantonal geregelten Materie dar.

Stärker zentralisiert ist hingegen das staatliche Wohnungswesen. Während im Bereich des Mieterschutzes die Kantone derzeit über eine bloße Vollzugsfunktion nicht hinauskommen, sind in der sozialen Wohnbauförderung dagegen einige potentielle kantonale Gestaltungselemente zu verzeichnen. Mit dem Artikel 34 ^{sexies} BV ging zwar die soziale Wohnbauförderung an den Bund über, und er hat auch im Jahre 1974 durch das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht, doch bestimmte Artikel 1 Absatz 3 dieses Gesetzes, daß die Zuständigkeit zur Ergänzung der Maßnahmen des Bundes den Kantonen vorbehalten bleibt. So haben mehrere Kantone entsprechende Anschlußgesetze geschaffen. In den 80er Jahren sind sogar bereits Bemühungen von seiten des Bundesrates im Gange, die soziale Wohnbauförderung wieder in die alleinige Gesetzgebungskompetenz der Kantone zurückzuführen. So kann man auch im Wohnungswesen nicht von einem dezentralisierten Einheitsstaat reden, und dies wird vielleicht in der Zukunft noch weniger möglich sein, zumindest was die soziale Wohnbauförderung betrifft.

Der schweizerische Wohlfahrtsstaat war in seiner historischen Entwicklung vom Föderalismus als retardierendes Element geprägt, und er ist auch heute noch durch dieses politische Strukturprinzip gekennzeichnet. Kann diese dezentrale wohlfahrtsstaatliche Form für die Reorganisation der Wohlfahrtssysteme anderer Staaten vielleicht sogar eine Vorbildsfunktion übernehmen? Es wäre ganz sicher verkehrt, wollte man die föderativ strukturierte institutionelle Ordnung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates auf andere Staaten übertragen, um dort durch Dezentralisierung einen höheren Grad von sozialpolitischer Effizienz zu verwirklichen. Denn

der schweizerische Wohlfahrtsstaat ist kein System aus einem Guß, er ist im Föderalismus verankert historisch gewachsen, er ist das Ergebnis eines historischen Konsens, der aus der Konkordanz, aber auch aus dem Widerstreit zwischen dem Bund und den Kantonen über den Stimmbürger zustandegekommen ist, und auch er besteht heute nicht ohne eine Vielzahl von institutionellen Ungereimtheiten. Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich des Wohlfahrtsstaates zeigt für den Außenstehenden eigentlich keine offensichtliche, irgendwie von der Sache bestimmte, logische Systematik. Man könnte zwar vielleicht noch sagen, daß Einkommensleistungen eher über die Bundesgesetzgebung und Dienstleistungen eher durch kantonale Regelungen gewährt werden oder daß vielleicht mit der 'Größe' bzw. der 'Bedeutung' der sozialen Materie die Tendenz zur Bundesnormierung zunimmt, aber beides ist bei genauer Überprüfung nicht vollständig haltbar.

Selbst wenn man nur gewisse Züge, Teilelemente der dezentralen Aufgabenverteilung - etwa den Bildungsföderalismus - aus dem schweizerischen Wohlfahrtsstaat übernehmen wollte, so müßte man gleichzeitig sich all jenen Bedingungen politischer, sozialer, soziokultureller, soziopolitischer und ideologischer Art annähern bzw. anpassen, die als materielle und geistig immaterielle Stützen für die Leistungsfähigkeit des schweizerischen Wohlfahrtssystems angesehen werden müssen. Neben der politischen Ordnung mit dem hohen Stellenwert des Föderalismus und der hohen politischen Kultur mit der ausgeprägten Demokratisierung auch auf tiefergelegenen staatlichen Ebenen, der hohen kulturellen Vielfalt, die dem Föderalismus erst das materielle Gepräge gegeben und auch als Bedingung für seine Entstehung und seine Resistenz anzusehen ist, muß dabei ganz besonders das 'soziale Institut' des Milizsystems herausgestellt werden, denn es ist für die politische und soziale Funktionsfähigkeit der Schweiz von ganz essentieller Bedeutung.

10. Exkurs: Das Milizsystem als ein Instrument zur Erhöhung der Polyvalenz im schweizerischen Wohlfahrtsstaat

Kleine Gesellschaften sind mehr als größere Staaten mit dem Problem der Strukturknappheit konfrontiert, und so verlangt diese Problematik, die sich insbesondere in einem föderalistisch gegliederten Land wie der Schweiz - auf den tieferen Niveaus (Kantone und Gemeinden) wiederholt und potenziert - nach Lösungen, die der Substitution von struktureller Differenzierung (d.h. der Strukturersparnis) dienen (1). Geser und Höpflinger zeigen dabei zwei generelle Wege auf, um dem Problem der Strukturknappheit gegenzusteuern und so die Leistungsfähigkeit von Systemen und Subsystemen zu steigern, es sind dies zum einen die Erhöhung der Selektivität und zum anderen die Erhöhung der Polyvalenz (2). In diesem Zusammenhang soll jedoch nur auf die Erhöhung der Polyvalenz eingegangen werden und dabei auf einen speziellen Aspekt, der mit dem Milizsystem in Verbindung steht (3).

Geser und Höpflinger sehen eine Möglichkeit zur Erhöhung der Polyvalenz "durch (den) Einsatz vielfältig verwendbarer Personen, die imstande sind, sehr viele Rollen zu akkumulieren und durch eigene Strukturierungsleistungen soziale Organisationen zu ersetzen" (4). Diese Rollenakkumulation ist ein ganz zentrales Element im Kontext des Milizsystems, welches als eine Institution mit funktionaler Äquivalenz für endogene strukturelle Differenzierung verstanden wird, der in kleinen Staaten und deren Subsystemen (Kantonen) ja beschränkte personelle und materielle Kapazitäten zur Verfügung stehen. Rollenakkumulation heißt, "... daß dieselben Individuen sich gleichzeitig innerhalb ver-

---

(1) Vgl. Geser, Hans und Höpflinger, François: Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 2/76, S. 27.
(2) Ebenda, S. 27.
(3) Geser und Höpflinger verwenden den Begriff Milizsystem nicht explizit.
(4) Geser, H. und Höpflinger, F.: a.a.O., S. 27.

schiedener gesellschaftlicher Organisationen und Institutionen engagieren und beim Bestreben, sich der daraus entstehenden großen Vielfalt von Aufgaben und persönlichen Beziehungen gewachsen zu zeigen, eine sehr differenzierte, zur flexiblen und 'polyvalenten' Anpassung fähige Persönlichkeitsstruktur benötigen" (1). Diese Rollenakkumulation bringt notwendigerweise auch eine Diffusität der Rollen mit sich, die dadurch entsteht, "... daß die in einer Position anfallenden Aufgaben so heterogen, fluktuierend und wenig voraussehbar sind, daß es keine einheitlich normierten, standardisierten Lösungswege gibt, und der Einzelne in höherem Maße autonome Strukturierungsleistungen erbringen muß" (2). Es ist daher einleuchtend, daß die Rollenakkumulation und die Diffusität der Rollen weniger durch eine strenge Bürokratie als durch einen flexiblen sozialen Organisationsrahmen bewerkstelligt werden können, nämlich durch das Milizsystem, als freigestaltendem sozialen Konnex. Nur dieses Milizsystem ermöglicht es vor allem kleinen Kantonen, die sozialen Strukturleistungen zu erbringen, die für eine föderalistische Dimension des Wohlfahrtsstaates notwendig sind und zu seiner Leistungsfähigkeit und Funktionstauglichkeit beitragen, sowohl in bezug auf die kantonale Souveränität im Bildungswesen, auf Teilelemente in der sozialen Sicherung oder auch im Gesundheitswesen und der sozialen Wohnbauförderung. Das Milizsystem, in dem Rollenakkumulation und Diffusität der Rollen eine Verbindung eingegangen sind, ist jedoch unspezifisch, d.h. es kennt kein eigentliches, originäres, typisches Politikfeld, obwohl es für manche Bereiche von größerer Bedeutung ist oder sein kann. Der Wohlfahrtsstaat ist also nur einer von vielen politischen Bereichen, in denen das Milizsystem zur Effektivierung, zu struktureller sozialer Differenzierung beitragen kann. So ist auch das Milizsystem ebenso wie der Föderalismus in der Schweiz mehr als eine Institution, es ist eine der Daseinsgrundlagen und demgemäß ist die Übertragbarkeit der Philo-

(1) Geser, H. und Höpflinger, F.: a.a.O., S. 38.
(2) Ebenda, S. 38.

sophie und der institutionellen Ordnung des schweizerischen Wohlfahrtsstaates neben der Transferbedingung des 'Kantönli-Geistes' auch an die Bedingung des sozialen Konnex 'Milizsystem' gebunden.

Literaturverzeichnis

Achinger, Hans: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat, 3. erweiterte Auflage, Frankfurt 1979

Alber, Jens: Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analyse zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, Frankfurt/New York 1982

Angelini, Terenzio und Gurtner, Peter: Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik in der Schweiz. Schriftenreihe Wohnungswesen 5, Bern 1978

Aubert, Jean-François: Traité de droit constitutionnel suisse, Bd. 1, Paris/Neuchâtel 1967

Bandi, Till: Soziale Sicherung in der Schweiz. Institutionelle Grundlagen - Volkswirtschaftliche Probleme, Diessenhofen 1982

Beveridge, William: Beveridge Report. Social Insurance and Allied Services, Cmd 6404 H.M.S.O. 1942, 1958
deutsch: Der Beveridgeplan. Sozialversicherung und verwandte Leistungen, Zürich/New York 1943

Bickel, W.: Bevölkerungsgeschichte und Bevölkerungspolitik der Schweiz seit dem Ausgang des Mittelalters, Zürich 1947

Braun, R.: Sozialer und kultureller Wandel in einem ländlichen Industriegebiet im 19. und 20. Jahrhundert, Erlenbach 1965

Briggs, Asa: The Welfare State in Historical Perspective, in: Europäisches Archiv für Soziologie 2/1961, S. 221 - 258

Bruce, Maurice: The Coming of the Welfare State, London 1961

Bundesamt für Sozialversicherung (Hrsg.): Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit, Bern 1981

Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.): Die Regeln betreffend Kündigung der Wohnung im schweizerischen Recht, Bern o.J.

Bundesamt für Wohnungswesen (Hrsg.): Siedlungswesen in der Schweiz. Schriftenreihe Wohnungswesen Bd.7, Bern 1978

Egger, Eugen;
Blanc, Emilie;
Rohrer, Ursula: Das Schulwesen in der Schweiz, Genf 1976

Egli, Emil: Im Bergschritt (Die Schweiz), in: Kaltenbrunner, Gerd-Klaus (Hrsg.), Lob des Kleinstaates. Vom Sinn überschaubarer Lebensräume, S. 88 - 106

Eidgenössisches Statistisches Amt (Hrsg.): Öffentliche Finanzen der Schweiz 1979, Bern 1981

Eidgenössisches Statistisches Amt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1981, Bern 1983

Erni, Tony: Die Entwicklung des schweizerischen Kranken- und Unfallversicherungswesens, Freiburg/Schweiz 1980

Flora, Peter und
Heidenheimer, Arnold J.
(Hrsg.): The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick/London 1981

Flora, Peter;
Alber, Jens;
Kohl, Jürgen: Zur Entwicklung westeuropäischer

Wohlfahrtsstaaten, in: Politische Vierteljahresschriften (PVS) 18/1977, S. 707 - 772

Gardner, Clark: Modernization without Urbanization or Switzerland as a model of jobdevelopment outside large urban areas, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 6/1979, S. 1 - 42

Gautschi, W.: Der Landesstreik, Zürich 1968

Geser, Hans und Höpflinger, François: Probleme der strukturellen Differenzierung in kleinen Gesellschaften, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 2/1976, S. 27 - 54

Greven, Michael Th.; Prätorius, Rainer; Schiller, Theo: Sozialstaat und Sozialpolitik. Krise und Perspektiven, Neuwied/Darmstadt 1980

Gruner, Erich: Der Arbeiter in der Schweiz im 19. Jahrhundert, Bern 1968

Gruner, Erich: Die Parteien in der Schweiz, 2. Auflage, Bern 1977

Hangartner, Yvo: Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen, Bern/Frankfurt 1974

Hauser, Albert: Schweizerische Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Erlenbach-Zürich/ Stuttgart 1961

Heeb, F.: Der schweizerische Gewerkschaftsbund 1880/1930. Denkschrift zum fünfzigjährigen Jubiläum, Bern 1930

Höpflinger, François: Industriegewerkschaften in der Schweiz. Eine soziologische Untersuchung, Zürich 1976

Holzer, M.: Kommentar zum Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung, Zürich 1954

Kälble, Hartmut: Educational Opportunities and Government Policies in Europe in the Period of Industrialization, in: Flora, Peter and Heidenheimer, Arnold J. (Hrsg.), a.a.O., S. 239 - 268

Kaltenbrunner, Gerd-Klaus (Hrsg.): Lob des Kleinstaates. Vom Sinn überschaubarer Lebensräume, München 1979

Kaufmann, Franz-Xaver: Steuerungsprobleme im Wohlfahrtsstaat. Thesenpapier vom 21. Soziologentag in Bamberg 1982

Kerr, H.: Social Cleavages and Partisan Conflict

in Switzerland, IPSA, Montreal Congress 1973

Kinkelin, H.: Die gegenseitigen Hilfsgesellschaften der Schweiz 1880, Bern 1888

Kneschaurek, F.: Wandlungen der schweizerischen Industriestruktur seit 1880, in: Ein Jahrhundert schweizerische Wirtschaftsentwicklung, hrsg. von der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft, Bern 1964, S. 133 - 166

Loretan, Willy: Bund und Schule. Föderalismus und Bundessubventionen in der Schule und Forschung, Winterthur 1962

Marshall, T.H.: Sociology at the Crossroads and other Essays, London 1963

Maurer, Alfred: Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Bd. I, Allgemeiner Teil, Bern 1979

Maurer, Alfred: Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, Bd. II, Besonderer Teil, Bern 1981

Neidhart, Leonhard: Föderalismus in der Schweiz, Zürich 1975

Plotke, Herbert:	Schweizerisches Schulrecht, Bern 1978
Rimlinger, Gaston V.:	Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia, New York 1971
Ruck, Erwin:	Schweizerisches Verwaltungsrecht II, Zürich 1953
Rutishauser, H.:	Liberalismus und Sozialpolitik in der Schweiz, Lachen 1935
Saxer, Arnold:	Die Soziale Sicherheit in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 1977
Schweingruber, Edwin:	Sozialgesetzgebung der Schweiz, 2. Auflage, Zürich 1977
Schweizerische Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft (Hrsg.):	Ein Jahrhundert schweizerische Wirtschaftsentwicklung, Bern 1964
Sleeman, John F.:	The Welfare State. Its Aims, Benefits and Costs, London 1973
Sommer, Jürg H.:	Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, Diessenhofen 1978
Steiner, Jürg (Hrsg.):	Das politische System der Schweiz, München 1971

Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit Solothurn (Hrsg.): Föderalismus-Hearings, Bde. I - III, Zürich 1973

Thomet, Werner: Das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung, 2. Auflage, Bern 1968

Treichler, J.J.: Verhandlungen über das Gesetz betreffend die Verhältnisse der Fabrikarbeiter im Kanton Zürich, Zürich 1862

Vonlanthen, Adolf; Lattmann, Urs Peter; Egger, Eugen: Maturität und Gymnasium, Bern 1978

Wilensky, Harold L.: The Welfare State and Equality, Berkeley 1975

Wittmann, Walter: Bundesfinanzen und Sozialstaat, Diessenhofen 1978

Zaccaria, Giacometti: Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949

Zapf, Wolfgang: Die soziologische Theorie der Modernisierung, in: Soziale Welt 26/1975, S. 212 - 226